

KONSEP SYURA DAN LEMBAGA-LEMBAGA PENYELENGGARA NEGARA

E. Zaenal Muttaqin

Dosen Fak. Syariah UIN Banten

Abstrak

Syura telah dikenal sebagai pranata islam dalam bidang kenegaraan, kelahirannya sejak masa Rasulullah menjadi pedoman dalam wacana kenegaraan islam.

Seiring dengan berkembangnya konsep Negara modern di awal abad 20, konsep syura mulai berubah dan berbeda dengan apa yang dipraktikkan masa Rasulullah maupun zaman dinasti-dinasti Islam. Syura yang dalam al-qur'an dan hadis tidak menyebutkan mekanisme secara khusus mengenai konsep ini dalam proses bernegara, terutama dalam lembaga-lembaga penyelenggara Negara .

Lembaga –lembaga penyelenggara dalam konsep islam tidak jauh berbeda dengan konsep trias politica barat, meskipun terdapat perbedaan dari segi jumlah, namun esensinya tetap sama. Syura yang saat ini lebih diidentikan dengan makna demokrasi menjadi pedoman dalam menjalankan fungsi kelembagaan Negara tersebut.

Kata Kunci: Syura, Lembaga Negara, Demokrasi,

A. Pendahuluan

Pemerintahan dalam konsep Islam merupakan hal yang berbeda dari kebanyakan konsep yang ada di Dunia ini. Sebagai agama yang diturunkan kepada nabi Muhammad SAW , Islam mengemas seluruh kaidah-kaidah yang menyangkut berbagai aspek permasalahan yang ada di Dunia ini. Kita dapati bahwa terdapat banyak garis-garis besar dalam al-Qur'an yang menyangkut militer, pidana, dan juga termasuk politik.

Sistem pemerintahan Islam adalah bentuk sistem yang menjelaskan bentuk, sifat, dasar, pilar, struktur, dan asas yang yang menjadi landasan, pemikiran, konsep, serta standard-standar yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umat, serta undang-undang dasar yang diberlakukan.

Jauh sebelum masa kejayaan Barat muncul, Islam sebagai sebuah konsep kenegaraan mencoba menawarkan kepada umat manusia cara pandang yang lebih baik, yaitu mengartikan sebuah negara sebagai pelindung dari hak-hak rakyat. Hal tersebut dibuktikan dengan berdirinya negara Madinah yang dipimpin oleh Rasul SAW, beliau ternyata lebih dahulu mengenal konsep kenegaraan yang ideal (Negara yang Demokratis dalam kacamata modern) yaitu artinya memiliki landasan-landasan yang brsumber dari al-Qur'an. Landasan landasan tersebut seperti misalnya, konsep persatuan bagi seluruh umat Islam, membangun hubungan baik antara komunitas non Muslim, dan menghormati kebebasan beragama.¹

Salah satu konsep yang utama dalam pilar kenegaraan islam (*al-Siya>sa al-Shar'iyya*) adalah konsep *Syu>ra* atau musyawarah. Dalam perkembangan kajian ketatanegaran Islam syura selalu disandingkan dengan beberapa konsep kekuasaan lembaga Negara, yaitu yang berfungsi sebagai pelaksana pemerintahan dan pemenuhan daripada tujuan bernegara.

Dalam melaksanakan fungsi tersebut, dan dengan pembagian kekuasaan yang demikian, maka dibutuhkan satu konsep atau tatanan agar menciptakan harmonisasi dalam proses bernegara. Dengan demikian makalah ini mencoba untuk menggali paradigma ketatanegaraan Islam melalui konsep syu>ra dan lembaga-lembaga Negara.

¹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1990), hal.15-16

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pendahuluan di atas maka rumusan masalahnya adalah:

1. bagaimana paradigma syura dikaitkan dengan fungsi kelembagaan Negara pada saat ini?
2. Bagaimana praktek syura di Negara-negara Islam berlangsung?

C. Pembahasan

1. Syura dan Kelembagaan Negara dalam Islam

Kata Syura secara etimologi berasal dari bahasa Arab, yaitu *syawara*, yang memiliki arti mengeluarkan madu dari sarang lebah.² Dengan demikian Syura juga dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan, yaitu maksudnya adalah kebebasan untuk mengeluarkan pendapat demi terciptanya kebaikan. Maka dengan begitu syura adalah berguna dan mendatangkan kebaikan kepada manusia.

Al-Qur'an menyebut kata syura sebanyak tiga kali dalam tiga ayat, yang pertama dalam surat al-Baqarah ayat 233, yaitu menerangkan tentang kesepakatan melalui musyawarah bagi suami istri. Ayat yang kedua dan ketiga yang terdapat pada surat Ali 'Imran ayat 159, dan al-Syura ayat 38, didalamnya hanya membicarakan gambaran umum dan cakupan yang luas. Ketiga ayat tersebut pun sepertinya tidak memberikan keterangan yang jelas dan sempurna mengenai masalah syura. Hal ini tentunya memberikan pengertian kepada kita bahwa Al-Qur'an hanya memuat beberapa klausul masalah yang sifatnya global, dan kepada manusia agar dapat memikirkannya lebih dalam. Apatahlagi hal-hal tersebut yang berhubungan dengan masalah yang sifatnya "keduniawian" dan teknis belaka, maka keputusannya diserahkan kepada manusia itu sendiri. Daripada itu juga Allah memberikan kebebasan kepada umat manusia untuk menggunakan akal pikirannya dalam mengeksplorasi ayat

² M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996), hal.469

Qur'an, asalkan tidak keluar dan melanggar hukum-hukum yang sudah ada.

Mengenai hal-hal apa saja yang layak di musyawarahkan, Allah berfirman dalam surat Ali'Imran ayat 159:

“Maka karena rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka, sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka akan menjauhkan diri dari sekelilingmu. Maka maafkanlah mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakal kepadanya”
(Ali Imran: 159)

Kata-kata *“wa syaawir hum fil amri”* mengindikasikan kepada kita sesungguhnya bermusyawarah adalah dalam pengertian umum yaitu segala permasalahan atau urusan. Namun ada perbedaan dikalangan ulama mengenai konteks permasalahan apa yang selayaknya dibahas dalam musyawarah. Pendapat pertama ialah Muqatil al-Rabi, Qatadah, dan Syafi'I, mereka berargumen bahwa perintah musyawarah kepada nabi Muhammad SAW hanya berkuat pada masalah taktik dan perang saja, hal ini sesuai dengan konteks turunnya ayat tersebut. Kemudian pendapat yang selanjutnya, yaitu pendapat Hasan Bisri dan Dahhaq, mereka mengatakan musyawarah ini hanya dibatasi kepada permasalahan-permasalahan duniyai yang tidak ada ada wahyu dan petunjuknya dalam Qur'an dan Hadits.³

Dari beberapa pendapat diatas, kita dapat menyimpulkan bahwa masalah-masalah yang sudah baku dan bersifat permanen, seperti hukum-hukum yang terdapat dalam Qur'an, maka hal tersebut tidak mendapatkan tempat untuk dimusyawarahkan. Tetapi sebaliknya, untuk masalah-masalah yang sifatnya umum dan global, maka hal tersebut diperbolehkan misalnya seperti menentukan kebijakan politik, hubungan luar negeri, and lain sebagainya.

³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hal.186-187

Kembali kepada sistem pemerintahan Islam, adalah piagam Madinah yang memuat unsur-unsur negara Islam yang terkandung didalamnya kaidah dan norma bagi sebuah negara yang ideal, negara yang telah menjunjung nilai-nilai persamaan, kebebasan beragama dan mengutarakan pendapat, hak berkumpul dan berserikat, serta lain sebagainya. Terwujudnya piagam Madinah tersebut, berarti hal ini mengindikasikan bahwa Muhammad SAW adalah sang negarawan ulung yang mementingkan kepentingan orang banyak. Dengan begitu konsep syura adalah sebuah konsep yang dijunjung tinggi dalam pemerintahan Islam.

Dalam tataran kekuasaan lembaga negara, sebagaimana paradigma pemikiran Ulama Barat mengenai pembagian kekuasaan, Islam pun dalam tataran teori, khususnya pada konteks modern memaparkan teori yang sama dengan pembagian kekuasaan negara kepada *al-Sult}ah al-Tanfi>dziyya* (eksekutif), *al-Sult}ah al-Tashri>'yya* (legislatif), dan *al-Sult{ah al-Qad}a>iyya* (yudikatif). Namun ada juga beberapa ulama yang membagi kekuasaan negara dalam islam pada lima kekuasaan, meskipun dalam esensinya tidak berbeda dengan konsep *trias politica* montesquie. Kelima lembaga kekuasaan tersebut adalah *al-Sult}ah al-Tanfi>dziyya* (eksekutif), *al-Sult}ah al-Tashri>'yya* (legislatif), *al-Sult{ah al-Qad}a>iyya* (yudikatif), *al-Sult}ah al-Ma>liya* (perbendaharaan), dan *al-Sult}ah al-Mura>qaba wa al-Taqwi>m*(pengawasan).⁴

Penjelasan menurut 'Abd al-Qa>dir al-'Awda mengenai lima lembaga kekuasaan tersebut adalah:

1. *al-Sult}ah al-Tanfi>dziyya*, merupakan lembaga yang dikepalai oleh imam negara yang memimpin jalannya peemerintahan dan menegakan hukum Allah. Lembaga kekuasaan ini juga memiliki institusi wazir yang dibagi dua, wazir tanfi>dz dan wazir tafwi>d}. Jabatan yang pertama bertugas sebagai bawahan langsung seorang imam yang

⁴ 'Abd al-Qa>dir al-'Awda, *al-Islam wa Awd}a'una Fi al-Siya>sa*, (TT,TT), h.170

menjalankan roda pemerintahan saecara umum, sedangkan yang kedua adalah jabatan wazir khusus yang menangani permasalahan-permasalahan tertentu yang diamanatkan oleh seorang imam.

2. Al-Sult}ah al-Tashri>'iyyah. Sebagai sebuah lembaga yang memiliki fungsi utama membuat hukum yang berlaku di negara, maka kedudukannya sangat penting. Al-qu'a>n sebagai pedoman utama tentu saja tidak menjelaskan secara konkrit hukuman dan peraturan bagi umatnya, melainkan menggariskan secara global dan komprehensif. Selain itu juga perkembangan waktu dan tempat menjadikan tatanan sosial dan masyarakat berbeda-beda, dan karenanya keadaan hukum pun tentu saja harus berbeda. Latar belakang inilah yang menjadikan perlunya penetapan dan pembentukan hukum oleh lembaga *tashri>'iyya* secara konkrit, jelas dan sesuai dengan masyarakat dimana umat muslim tinggal. Secara teknis kelembagaan ini menurut 'Awda dibagi menjadi dua: 1. *Tashri>'yya tanfi>dziyya*, dan 2. *Tashri>'iyya tand}i>miyya*. Yang pertama memiliki peranan sebagai pembuat hukum dan undang-undang yang diambil dari ketentuan-ketentuan nash-nash shari'ah, dan kesemuanya dijadikan pedoman dalam pemerintahan seorang imam atau wazir. Adapun yang kedua adalah pembuatan hukum dan undang-undang yang terkait dengan kemaslahatan dan sifatnya sosial kemasyarakatan.
3. Al-Sult}ah al-Qad}a>iyya. Lembaga yang khusus didirikan untuk menjamin keberlangsungan hukum yang ditetapkan berjalan dengan optimal, ini juga diperuntukan sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa dan pencari keadilan bagi masyarakat.
4. Al-Sult}ah al-ma>liya: dalam konsep Islam kekuasaan lembaga keuangan berasal dari nabi Muhammad yang membentuk lembaga yang mengurus keuangan negara. Lembaga ini secara khusus memiliki tugas untuk mengelola

perbendaharaan negara baik keuangan maupun barang, seperti zakat, jizyah, dan lain sebagainya.

5. Al-Sult{ah al-Mura>qabah wa al-Taqwi>m. Sebenarnya lembaga ini lebih mirip dengan lembaga pengawasan seperti *Ombudsman* atau fungsi pengawasan yang dimiliki DPR. Pengawasan sangat diperlukan terhadap lembaga pemerinthan dalam menjamin kinerja yang sesuai dengan perundang-undangan.

II. Konsep Syura dalam Praktik Penyelenggaraan Negara

Berpijak pada penjelasan di atas, Syura sebagai pesan moral yang dituangkan dalam al-Qur'an Qs 3:159, Qs 42³⁸ menjadi landasan utama ciri dan karakteristik bernegara dalam Islam. Namun perlu dicermati bahwa kontekstualisasi makna syura saat itu dan saat ini memiliki diferensiasi, dan perlu untuk melihat latar belakang secara historis perkembangan konsep ini. Apatah lagi jika kita mengaitkannya dengan konstelasi lembaga-lembaga Negara, baik saat ini maupun masa lampau.

Karena itu pada penjelasan ini penulis ingin menawarkan konsep syura sebagai sebuah konsep yang dapat terus dipakai dengan merekonstruksinya, dibandingkan dengan mempertahankan argumentasi lama yang tidak sesuai. Dalam konsep bernegara, tentu kita membutuhkan teori yang komprehensif dan praktik yang sudah berjalan, sehingga kemudian dapat dikembangkan secara baik. Sebaliknya, syura secara teori hanya disebutkan secara singkat dalam al-Qur'an, dan hadis nabi juga tidak memberikan keterangan bagaimana mekanisme syura yang seharusnya berlangsung.

Menurut pandangan Muhammad Asad⁵ praktek syura dalam sejarah Islam hanya terbatas kepada sebuah kewenangan yang kemudian hasilnya tersebut menjadi otoritas khalifah. Hadis nabi mengatakan: Hadis riwayat Abu Hurairah Radhiyallahu'anhu:

⁵Muhammad Asad, *The Principle of State and Government in Islam*, (Kuala Lumpur: Academe Aert and Printing, 1999), h.58-59

Dari Nabi Shallallahu alaihi wassalam. beliau bersabda: Barang siapa yang mentaatiku berarti ia telah mentaati Allah, dan barang siapa yang mendurhakai perintahku, maka berarti ia telah mendurhakai Allah. Barang siapa yang mematuhi pemimpin berarti ia telah mematuhiku dan barang siapa yang mendurhakai pemimpin berarti ia telah mendurhakaiku. (Shahih Muslim No.3417)

Hadis diatas secara langsung memberikan pesan bahwa kepemimpinan di tangan kepala Negara adalah segala-galanya, meskipun konteksnya wajib ditaati apabila pemimpin tidak menyuruh berbuat maksiat, tetapi apabila dalam keadaan dimana pemimpin berkehendak untuk melakukan sesuatu yang bukan maksiat, namun berlawanan dengan kehendak rakyat mayoritas, maka konsep syura tidak memiliki hasil. Ayat Qur'an Surat an-Nisa: 59 yang menyatakan apabila umat berselisih maka kembalikanlah kepada rasul dan Allah tidak berlaku untuk hal-hal yang sifatnya teknis dan praktis, apatah lagi jika dikaitkan dengan lembaga-lembaga Negara.

Pranata hukum Islam dalam bidang kenegaraan sebagai norma dan nilai serta aturan tidak pernah dipraktikkan secara komprehensif dalam sejarah Islam. Dimulai dengan konsep syura yang menurut Noel J.Coulson⁶ tidak memberikan konsepsi praktis apabila terjadi ketidaksepakatan di dalam sebuah pengambilan keputusan. Pendapat ini sejalan dengan keterangan Muhammad Asad ketika menjelaskan mekanisme pengambilan keputusan pada masa empat khalifah setelah Rasul wafat.⁷

Syura dalam konteks modern saat ini sangat identik dengan demokrasi, meskipun ada beberapa pemikir Islam yang membedakannya. Namun terdapat variable umum yang menjadikan keduanya serupa, yaitu kebebasan berpendapat. Meskipun serupa tetapi syura dan demokrasi tidak seutuhnya sama.

⁶ Noel J. Coulson, :The State and The Individual in Islamic Law, *International and Comparative Law Quarterly*, h.55-56

⁷ Muhammad Asad, *The Principle of State and Government in Islam..Op.,Cit*,h.53

Perdebatan antara persamaan dan integrasi sistem pemerintahan Islam dengan Barat telah mengemuka sejak lama. Wacana untuk membandingkan sistem syura dan demokrasi menjadi pembahasan yang sangat menarik, hal ini dikarenakan keduanya berpijak pada sumber yang berbeda. Berbicara kesesuaian antara kedua sistem tersebut, maka kita akan menemukan beberapa kelompok teoritis Islam yang berbicara mengenai hal ini. Diantaranya adalah kelompok yang menolak untuk menerimanya, ada juga yang menerima tetapi dengan perbedaan-perbedaan, dan bahkan ada yang menerima seluruhnya, dengan artian bahwa sepenuhnya tidak ada perbedaan yang mendasar dan layak diterima.

a. *Kelompok yang Menolak Demokrasi*

Demokrasi dalam pemahaman mereka adalah demokrasi yang harus ditolak dan sama sekali tidak memiliki relevansi apapun terhadap konsep pemerintahan Islam. Ulama yang berpandangan demikian adalah Sayyid Quthb dari Mesir, Syaikh Fadhallah Nuri dari Iran, dan Ali Benhadj dari Aljazair. Menurut pandangan Syaikh Nuri, demokrasi adalah sesuatu hal yang tidak mungkin disejajarkan dalam sistem pemerintahan Islam, misalnya mengenai konsep persamaan semua warga negara, lebih lanjut ia mengatakan bahwa persamaan tentu saja tidak bisa terjadi dalam kehidupan manusia, pastinya dalam kehidupan yang kompleks terdapat perbedaan seperti orang beriman dan kafir, kaya dan miskin, para fuqaha dan pengikutnya yang kesemuanya pasti memiliki konsekuensi yang berbeda dalam sebuah negara. Pun demikian halnya dengan prinsip legislasi oleh manusia yang biasa dilakukan oleh lembaga legislatif, Syaikh Nuri mengaggap legislasi hukum bukanlah ketentuan manusia untuk mengaturnya, melainkan hukum adalah milik Allah SWT semata.⁸ Dari sini sepertinya Syaikh Nuri mengaggap bahwa tugas manusia hanyalah mematuhi hukum yang sudah ada dari Tuhan, dan mereka tidak berhak untuk mengaturnya.

⁸ John L. Esposito dan James P. Piscatory, *Islam dan Demokrasi*, dalam *Islamika, Jurnal Dialog Pemikiran Islam*, no.4 April-Juni 1994, h.19-21

Senada dengan komentar Syaikh Nuri diatas, adalah sayyid Quthb seorang pemikir Mesir dan tokoh Ikhwanul Muslimin yang juga benar-benar tegas dalam menolak demokrasi sebagai sebuah sistem. Quthb menganggap bahwa ide kedaulatan rakyat adalah gagasan demokrasi yang salah dan tidak sejalan dengan hukum Islam. Mengakui adanya keadulatan rakyat, berarti secara bersamaan juga telah mengingkari kedaulatan Tuhan. Dalam konsep Islam, seorang pemimpin hanyalah jabatan yang tidak mutlak dimiliki dan dikuasai oleh manusia, tetapi ia hanya merupakan amanat Tuhan yang ada di bumi, dan kekuasaannya bersifat Teosentris (Tuhan sebagai Pusat kekuasaan).

Kebencian Quthb lebih terlihat lagi terhadap sistem demokrasi ketika ia berada di Amerika Serikat dalam rangka menuntut ilmu, Saat itu ia dikirim oleh kementrian pendidikan Mesir untuk menuntut ilmu di Amerika Serikat. Namun setelah beberapa saat ia tinggal disana, ia banyak menemukan kejanggalan-kejanggalan yang sebelumnya tidak pernah ia saksikan. Puncak dari perasaan tersebut ia tuangkan dalam sebuah kitab yang berjudul *Amrikā allatī ra'aytu (America that I saw)* yang mengungkapkan kekecewaan dan membuat terkejut dirinya atas apa yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Tiga hal yang ia tidak sukai dari kehidupan disana ialah materialisme, rasisme, dan kebebasan sex, maka menurutnya hal tersebut tidak pantas untuk ditiru.⁹ Menurutnya lagi, semangat yang mereka miliki dahulu kini sudah sirna dan tidak memberikan kontribusi apapun, Ia juga melihat lebih jauh keterpurukan bangsa ini dalam hal moral dan prinsip hidup.

Tokoh selanjutnya yang juga menolak keras terhadap Demokrasi ialah Ali Benhadj, ia bersal dari Aljazair dan seorang da'i yang terus mengumandangkan kekeroposan sistem demokrasi, justru seharusnya demokrasi melihat kompleksitas yang bagus dalam sistem pemerintahan Islam, justru saat ini

⁹ Ahmad S. Moussalli, *Radical Islamic Fundamentalism: The Ideological and Political Discourse of Sayyid Quthb*, (Beirut: American University of Beirut), p.25

demokrasi mulai menemukan kehancurannya, ia adalah sistem yang dibuat-buat untuk mendatangkan keuntungan bagi Barat itu sendiri.

Satu hal yang paling dikritik olehnya adalah prinsip mayoritas, sebenarnya menurut Benhardj prinsip tersebut mudah dipatahkan dan ditolak, karena sebenarnya isu-isu keadilan tidak bisa dikuantifikasi. Oleh karena itu demokrasi secara umum hanyalah sebuah alat semata, dan bahwa demokrasi hanyalah baik apabila menguntungkan bagi Barat.¹⁰

b. *Kelompok yang Mengakui Adanya Perbedaan dan Persamaan*

Disamping itu terdapat juga kelompok orang-orang yang menyetujui konsep demokrasi dan sesuai dengan nilai-nilai Islam. Tokoh yang terkenal dalam kelompok ini adalah Abu A'la al-Maududi di Pakistan. Pendiri partai Jama'ah Islamiyah ini memiliki pandangan bahwa ada kesamaan pandangan antara demokrasi dengan konsep Islam, hal ini terlihat dari konsep Keadilan (QS.42:15), persamaan (QS.49:13), akuntabilitas pemerintahan (QS.4:58), musyawarah (QS.42:38) dan masih banyak lagi.

Namun Maududi menjelaskan bahwa letak perbedaan tersebut berada pada kedaulatan yang mutlak, kenyataan bahwa dalam sistem di barat kedaulatan adalah mutlak di tangan manusia dan bersifat *Antrophosentris* (terpuast kepada manusia). Pijakan dari pemikiran ini menyatakan bahwa dalam urusan kenegaraan tidak ada campur tangan Tuhan, kekuasaan adalah mutlak dimiliki oleh manusia dan manusia itu juga memegang otoritas tertinggi dalam kekuasaan. Berbeda dengan Islam, tentunya hal tersebut tidak sejalan dengan ketentuan Syari'at. Dalam Islam kekuasaan adalah dibatasi oleh Tuhan yaitu Allah SWT, maka seluruh aktifitas yang terjalin termasuk legislasi dan sebagainya harus sejalan dengan-Nya (Qur'an dan Hadits).¹¹ Oleh karena itu, berbeda dalam konsep Barat yang memiliki prinsip

¹⁰ John L. Esposito dan James P. Piscatory, *Loc.Cit.*,

¹¹ Abu 'Ala al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Terjemahan oleh Asep Hikmat dari *The Islamic Law and Constitution*, (Bandung: Mizan, 1990), hal.160-166

mayoritas, yang artinya bahwa kehendak mayoritas adalah acuan dalam segala hal, terlepas itu adalah benar ataupun salah. Tetapi dalam Islam konsep mayoritas tidak dipakai dalam prinsip kenegaraan, walaupun itu adalah kehendak umum dan merupakan konsensus bersama, tetapi apabila sesuatu hal tersebut melanggar ketentuan Syara, maka hal tersebut adalah salah. Misalnya pengesahan UU mengenai legalisasi judi di beberapa negara di dunia, yang mana hal tersebut berasal dari kehendak mayoritas yang menginginkan hal tersebut, terlepas dari pemikiran mengenai akibat buruk yang akan ditimbulkan olehnya. Namun hal tersebut tentu saja tidak akan terjadi dalam pemerintahan Islam.

c. Kelompok yang Menerima Relevansi Demokrasi sepenuhnya terhadap Islam

Agak berbeda dengan dua aliran sebelumnya, aliran ini justru menyatakan bahwa demokrasi adalah hal yang jug terdapat dalam Islam, dan keduanya memiliki nilai-niloi yang sama. Para tokohnya adalah Fahmi Huwaidi, al-Aqqad, Muhammad Husein Haikal, Zakaria Abdul Mun'im dari Mesir, Mahmoud Mohamed Taha dan Abdullah Ahmad Na'im dari Sudan, Bani Sadr dan Mehdi Bazargan dari Iran, serta Hasan al-Hakim dari Uni emirat Arab.

Tokoh yang pertama adalah Fahmi Huwaidi yang mampu mengargumentasikan persamaan yang serasi antara Konsep Islam tentang Negara dan konsep demokrasi Barat. Baginya esensi demokrasi ialah pemilu yang jujur, adil, dan kompetitif serta akuntabilitas penguasanya. Seperti diketahui bahwa sistem demokrasi selalu memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, maka itu artinya demokrasi menolak totalitarianisme, komunisme, sosialisme dan otoritarianisme, sama juga halnya dengan Islam yang menolak bentuk pemerintahan yang seperti itu, oleh karena itu Islam dalam substansinya telah sejalan dengan alur demokrasi.

Adapun pendapat Huwaidi dalam menerima konsep demokrasi kedalam tatanan pemerintahan Islam, dan menolak dua aliran pemikiran lainnya adalah sebagai berikut:

1. Demokrasi memang benar adanya berasal dari konsep Barat, namun posisinya sama ketika nabi Muhammad membuat parit untuk pertahanan yang diadopsi dari Persia, begitu juga pembuatan sistem pajak dan pekantoran yang diadopsi dari Byzantium oleh khalifah Umar bin khattab.
2. Legislasi diparlemen bukan berarti pengaturan manusia terhadap hukum Allah, tetapi berusaha untuk memecahkan masalah yang belum pasti
3. Mayoritas tidak selamanya diartikan sebagai kehendak yang buruk, tetapi mayoritas juga mampu untuk mengambil keputusan yang benar dengan selalu merujuk kepada ketentuan hukum.¹²

Dari ketiga kelompok diatas, tampaknya kita akan menemui berbagai kerangka berfikir yang bermacam-macam, terutama dalam memahami relevansi dan hubungan antara konsep pemerintahan Islam dan demokrasi Barat. Pada kelompok pertama, sepertinya mereka memiliki satu landsan yang agak sedikit ekstrim dalam memahami sebuah konteks, terlihat dari cara pandang dan berfikir mereka yang fundamental dan mencoba untuk tidak menerima sesuatu yang asing dalam ajaran Islam. Sebutlah Sayyid Quthb, setelah perjalanannya ke Amerika ia melihat begitu berbedanya kehidupan yang ia temui, dengan alasan itu ia langsung mengambil suatu kesimpulan yang terlalu ekstrim dalam menilai suatu hal. Bagi kelompok ini demokrasi adalah produk barat yang sama sekali asing dan tidak memiliki kesesuaian terhadap hukum Islam. Namun sebenarnya, reaksi tegas dan negatif ini tidak lain adalah sikap penolakan mereka

¹² Sukron Kamil, *Islam dan Demokrasi Tela'ah konseptual dan Historis*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), hal.55-56

terhadap kolonialisme dan keinginan untuk tidak bergantung kepada Barat.¹³

Sedangkan pendapat yang kedua, atau yang biasa disebut sebagai kelompok revivalis. Mereka mencoba untuk mendefinisikan demokrasi dalam dua bentuk, yaitu bentuk Islam dan Barat. Sekilas memang kelompok ini mencoba mencari celah untuk mengelaborasi kedua konsep tersebut, namun kurang tepat. Justru pada kelompok ketiga memiliki sintesa yang akurat, harmonis, dan tajam dalam melihat segala sisi. Meskipun terlihat agak ekstrim liberal, namun pada hakikatnya mereka masih berpijak pada ketentuan Islam. Maka sesungguhnya Demokrasi bisa menjadi bagian dari setiap sistem apapun, kita telah ketahui bahwa demokrasi adalah sistem yang harus merujuk kepada suatu kebudayaan tertentu, pun demikian Relevansi nilai-nilai demokrasi harus sesuai dengan ketentuan hukum Syara. Dari sisi ini kita pun dapat menyimpulkan bahwa sebenarnya syura dan demokrasi adalah sama, yaitu sama-sama memiliki kaidah dan nilai yang dijunjung tinggi sesuai dengan pijakannya masing-masing.

Pada tataran praktek masa kini, syura dalam penyelenggaraan Negara sudah mengalami modifikasi, perubahan tersebut cenderung mengadopsi konsep pemerintahan Barat seperti halnya *checks and balances*. Konsep seperti ini dibutuhkan untuk menghindari adanya potensi kepemimpinan yang otoriter, sehingga lembaga Negara penyelenggara fungsi Negara mampu berjalan sesuai dengan fungsinya. Salah satu fungsi tersebut adalah proses syura, yaitu menampung aspirasi setiap anggota parlemen (apabila dalam lembaga legislative) atau anggota lainnya. proses yang seimbang bagi setiap anggota untuk mengutarakan pendapat tentu harus didukung oleh sistem yang baik.

¹³ John L. Esposito, *Ancaman Islam Mitos atau Realita*, Terjemahan oleh Alwiyah Abd. Rahman dan MISSI dari *The Islamic Threat, Myth or Reality*, (Bandung: Mizan, 1996), hal.216-217

Dalam pranata hukum islam, dapat diketahui bahwa pusat pijakan bukanlah manusia, melainkan al-Qur'an dan Sunnah. Teori dasar ini yang kemudian membedakan syura dan demokrasi. Pada proses pengambilan keputusan di dalam konsep demokrasi, *majority rule* seperti yang dikemukakan J.J Rouseau mutlak dikedepankan, sehingga apapun yang dikehendaki mayoritas itulah keputusannya. Namun syura tidak berlandaskan kepada hal yang demikian, tetapi al-Qur'an dan Sunnah adalah pijakan utama, meskipun suara mayoritas berlawanan.

Praktek syura pada masa kontemporer di lembaga-lembaga Negara pada beberapa Negara Islam (mayoritas penduduk islam dan Negara yang berlandaskan ajaran Islam) bervariasi satu sama lain, hal ini dipengaruhi oleh banyak hal seperti penjajahan, sosial kemasyarakatan, serta tujuan bernegara. Adapun dibawah ini akan dikemukakan beberapa praktek syura pada beberapa Negara Islam di dunia:

1. Indonesia

Setelah amandemen yang ke 4 Indonesia mengalami perubahan yang signifikan dengan berbagai pergeseran kekuasaan setelah 32 tahun masa orde baru. Terdapat pembagian kekuasaan yang berbeda dimana setiap lembaga kenegaraan (eksekutif, legislatif, yudikatif) memiliki peranan dalam legislasi atau taqin ahkam. Peranan tersebut dapat dilihat dari ketentuan UUD 1945 dan UU No.10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khusus pada UU No.10 Tahun 2004 disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mencakup:

1. UUD 1945 (dapat diubah dan diamandemen oleh MPR dan DPR)
2. UU (dibentuk oleh MPR/DPR)
3. Perpu (dibentuk oleh eksekutif)
4. PP (dibentuk oleh eksekutif)
5. Perpres (dibentuk oleh eksekutif)
5. Perda (dibentuk oleh eksekutif pada pemerintahan daerah tingkat 1 dan II)

Posisi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif pun berubah seiring dengan perubahan amandemen 4 kali. Paling signifikan adalah lembaga legislatif yang kembali mendapatkan peranannya sebagai majlis yang berfungsi sebagai pembuat undang-undang. Ditambah juga dengan keberadaan DPD (dewan perwakilan daerah) mencirikan proses kebebasan berpendapat dan proses syura yang berjalan. Sebagai negara dengan penduduk muslim terbanyak, pranata hukum islam dengan karakteristik yang berbeda tumbuh dan berkembang, salah satunya adalah kebiasaan bermusyawarah dalam setiap [emngambilan keputusan.

2. Arab Saudi

Arab Saudi adalah negara kerajaan, meskipun demikian ia memiliki pembagian kekuasaan. Lembaga eksekutif di negara ini adalah raja yang dalam praktek memiliki kekuasaan sangat penuh terhadap negara. Oleh karenanya seorang raja berkuasa dalam pembentukan hukum. Pada lembaga legislatif , meskipun ia memiliki anggota tetapi keberadaanya karena ditunjuk oleh raja dan tidak menganut adanya sistem partai politik. Kekuasaan membuat hukum dan perundang-undangan dimiliki, namun tetap harus memiliki persetujuan raja.

Karena Saudi Arabia menganut hukum Islam secara utuh berdasarkan Qur'an maka pengadilan di negeri ini sepenuhnya mengikuti tuntunan tersebut. Hakim memvonis dengan sanksi seperti potong tangan, hukuman mati, dan lain sebagainya.

Syura dalam pandangan pemerintahan saudi Arabia bertumpu pada keputusan raja seutuhnya, meskipun lembaga negara terdapat di dalamnya, raja sebagai pemimpin tertinggi memiliki otoritas penuh terhadap berbagai hal.

3. Mesir

Mesir terbagi dalam 26 Provinsi yang dikepalai oleh pemerintahannya masing masing. Tidak berbeda dengan negara yang lainnya Mesir pun menganut Trias politica dengan corak yang berbeda layaknya negara lain yang berbeda pula. Kepala negara adalah seorang presiden yang dipilih oleh legislatif (*Lower House*) yang akan memerintah selama periode enam tahun.

Kemudian perdana menteri adalah seorang yang ditunjuk sebagai kepala administrasi pemerintahan oleh presiden. Meskipun presiden hanya sebagai kepala negara tetapi wewenangnya lebih banyak dan memiliki otoritas penuh atas berlangsungnya proses bernegara. Sebagai kepala eksekutif ia dapat menunjuk para menteri untuk memimpin masing masing departemen yang berjumlah 32 kementerian yang mengurus berbagai macam masalah¹⁴.

Konstitusi di Mesir memang memberikan porsi otoritas yang besar terhadap presiden sebagai kepala negara, karenanya ia bukan hanya sebagai simbol kepala negara tetapi juga banyak memberikan kontribusinya sebagai pemimpin pemerintahan, misalnya untuk urusan luar negeri, mendeklarasikan perang, kebijakan ekonomi dan walaupun banyak menteri yang memiliki kebijakan dalam bidangnya tetapi tetap keputusan akhir berada di tangan presiden.

Pemilihan Presiden berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam konstitusi, Presiden dipilih oleh majlis dengan sebelumnya diadakan pemilihan langsung oleh rakyat(Article 76 bagian ke 5). Sistem seperti ini sepertinya mengingatkan kita kepada penerapan pemilihan yang berlangsung di Amerika Serikat, walaupun agak sedikit berbeda dan tentunya juga didasarkan kepada sistem demokrasi yang berbeda jauh antara keduanya. Tertulis memang dalam konstitusi mengenai penjelasan negara yang demokrasi, tetapi pada kenyataannya Mesir bukanlah negara yang berdemokrasi secara utuh.

Mesir memiliki sistem *Bicameral* atau sistem dua kamar, masing masing memiliki perbedaan jumlah. Majlis El-sourah atau *Advisory Council* berjumlah 264 Anggota dengan perincian 176 anggota dipilih oleh rakyat dan 88 anggota ditunjuk oleh Presiden. Tugas dari majlis ini adalah memberikan saran dan mengajukan rancangan UU untuk dijadikan Legal Formal.

Sedangkan Majlis El-Sha'ab(*People's Assembly*) adalah lembaga yang beranggotakan 454 anggota dengan perincian 10

¹⁴ <http://www.medina.com/uam.html> egypt political system

anggota dipilih oleh Presiden dan sisanya dipilih oleh rakyat. Tugas dari majlis ini adalah memutuskan semua Rancangan UU yang akan menjadi UU, memutuskan Anggaran Belanja pemerintah, memutuskan kebijakan pajak yang seterusnya akan berkolaborasi dengan Ketua Lembaga Eksekutif dan para stafnya.

Terakhir dari konsep Trias politica adalah yudikatif, atau lembaga penegakan hukum. Sebenarnya Mesir masih mengadopsi sistem hukum Perancis yang berorientasi kepada *Code Civil* nya Napoleon. Namun seperti halnya negara Arab lainnya, Mesir tetap menjadikan Islam sebagai agama negara dan yurisprudensi Islam sebagai sumber perundang-undangan yang berlaku. Mahkamah Konstitusi adalah mahkamah yang tertinggi yang bertujuan untuk menyeleksi hasil UU yang dikeluarkan oleh Majlis. UU yang dianggap tidak layak untuk diberlakukan otomatis akan dieliminir oleh lembaga tersebut. Kemudian di bawahnya ada pengadilan yuridiksi dan Pengadilan Administrasi negara. Pengadilan yuridiksi terdiri dari pengadilan kasasi, pengadilan tata usaha negara, dan pengadilan Negeri. Sedangkan pengadilan Administrasi Negara adalah pengadilan yang menangani permasalahan antara individu dan negara atau negara dan kongsi dagang¹⁵.

Situasi politik Mesir saat ini sedang mengalami transisi setelah dipertintah oleh Husni Mubarak yang cenderung otoritatif. Kelembagaan syura pada legislative memberikan peluang yang besar bagi Mesir untuk melaksanakan konsep syura.

4. Iran

Konstitusi Iran pertama kali di ratifikasi pada tahun 1906 seiring dengan revolusi yang menandakan berakhirnya sistem monarki. Mengalami amandemen pada tahun 1989 dan memperjelas fungsi legislatif dan yudikatif. Bab 6 Pasal 62-99 konstitusi Iran menyatakan bahwa parlemen terdiri dari sistem satu kamar (*unicameral*), terdiri dari 290 anggota yang dipilih oleh panitia tertentu untuk waktu empat tahun.

¹⁵ Owen, Roger, B.A.,M.A.,Ph.D. *State, Power, and Politics in The making of Modern Middle east*

Fungsi legislatif di Iran tidak jauh berbeda yaitu memiliki fungsi utama membuat Undang-undang, namun konstitusi mengatur bahwa setiap undang-undang yang akan diberlakukan wajib mendapatkan persetujuan dari lembaga berwenang (*Guardian Council*) yang terdiri dari ulama dan hakim yang berkompoten di bidang hukum. Untuk ranah kekuasaan yudikatif, *supreme court* atau mahkamah agung memiliki peranan yang besar dalam sistem peradilan. Ketuanya adalah hakim yang salah satu fungsinya adalah menengahi sengketa antara eksekutif dan yudikatif, sedangkan dalam bidang legislasi atau taqin ketua institusi ini berwenang mengeluarkan aturan tentang lembaganya.¹⁶

Syura dalam konsepsi negara Iran tidak berlaku pada masyarakat biasa, institusi *wilayatul faqih* berkuasa penuh terhadap setiap keputusan penting dalam negara. Institusi ini beranggotakan beberapa orang terpilih yang sangat cakap pada berbagai bidang, sehingga syura hanya berlaku bagi mereka.

5. Maroko

Maroko adalah negara Islam yang terletak di ujung Barat benua Afrika, dan berbatasan langsung dengan Spanyol di Utara. Negara ini memiliki konstitusi pada tahun 1962 dan telah mengalami empat kali amandemen pada tahun 1970, 1972, 1992, dan 1996. Islam adalah agama negara dan meskipun demikian tetap mengakui keberagaman selain Islam.¹⁷

Maroko menganut pembagian kekuasaan yang serupa dengan Iran, yaitu Raja memiliki kekuatan penuh terhadap perundang-undangan dan hukum yang berlaku di sana. Pasal 19 menegaskan hal tersebut, karenanya raja dapat mengeluarkan ijtihadnya untuk kemudian dijadikan acuan dalam perundang-

¹⁶ Ziba Mir Hosseini, *Sharia and National Law in Iran*, dalam Jan Michiel Otto, *Sharia Incorporated, a Comparative Overview of The Legal Systems of twelve Muslim Countries in Past and Present*, (Leiden: Leiden University Press, 2010), h.347-350

¹⁷ Leon Busken, *Sharia and National Law in Morocco*, dalam Jan Michiel Otto, *Sharia Incorporated, a Comparative Overview...op.,cit*, h.111-112

undangan. Proses taqin bisa saja berada pada lembaga legislatif, namun hasil dari proses tersebut mutlak menjadi persetujuan raja.

D. Kesimpulan

Pada konteks modern syura telah mengalami perubahan dan pendefinisian ulang, terutama jika merujuk kepada praktik kenegaraan masa dinasti-dinasti Islam. Syura saat ini telah dipengaruhi oleh konsep barat, meskipun tidak sepenuhnya. Begitu juga hubungannya dengan kelembagaan Negara, praktik syura pada masa islam klasik tidak menampakkan proses syura seperti yang dikenal saat ini, mungkin saja hal tersebut dipengaruhi oleh paradigma yang berbeda terhadap interpretasi makna syura kala itu. Terlepas dari hal tersebut, syura dan prosesnya saat ini pada kebanyakan lembaga Negara di dunia Islam memiliki corak dan karakteristik yang berbeda, ia lebih terlihat mengambil konsep Barat.

DAFTAR PUSTAKA

- ‘Abd al-Qa>dir al-‘Awda, *al-Isla>m wa Awd}a’una Fi al-Siya>sa*, (TT,TT,)
- Abu ‘Ala al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam*, Terjemahan oleh Asep Hikmat dari *The Islamic Law and Constitution*, (Bandung: Mizan, 1990)
- Ahmad S. Moussalli, *Radical Islamic Fundamentalism: The Ideological and Political Discourse of Sayyid Quthb*, (Beirut: American University of Beirut)
- <http://www.medina.com//uam.html> egypt political system
- John L. Esposito dan James P. Piscatory, *Islam dan Demokrasi*, dalam *Islamika, Jurnal Dialog Pemikiran Islam*, no.4 April-Juni 1994)
- John L. Esposito, *Ancaman Islam Mitos atau Realita*, Terjemahan oleh Alwiyah Abd. Rahman dan MISSI dari *The Islamic Threat, Myth or Reality*, (Bandung: Mizan, 1996)
- Leon Busken, *Sharia and National Law in Morocco*, dalam Jan Michiel Otto, *Sharia Incorporated, a Comparative Overview of The Legal Systems of twelve Muslim Countries in Past and Present*, (Leiden: Leiden University Press, 2010)
- M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur’an*, (Bandung: Mizan, 1996)
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*,(Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001)
- Muhammad Asad, *The Principle of State and Government in Islam*, (Kuala Lumpur: Academe Aert and Printing, 1999)
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1990)

Noel J. Coulson, :The State and The Individual in Islamic Law,
International and Comparative Law Quarterly

Owen, Roger, B.A.,M.A.,Ph.D. *State, Power, and Politics in The
making of Modern Middle east*

Sukron Kamil, *Islam dan Demokrasi Tela'ah konseptual dan
Historis*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002)

Ziba Mir Hosseini, Sharia and National Law in Iran, dalam Jan
Michiel Otto, *Sharia Incorporated, a Comparative
Overview of The Legal Systems of twelve Muslim Countries
in Past and Present*, (Leiden: Leiden University Press,
2010)