

## TATA NEGARA DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYĀSAH

Oleh: Syaiful Hidayat \*

### Abstract

*Dimensions of Islamic teachings are very broad and universal. Islam is not only desirable as a means of activity ritualism but more than that, Islam has been able to answer and become the foundation of social life absolutely. One dimension of Islam it is the system of government of a country. Islam also offers concept and system of government based on religious values are sublime. State is a means to establish and enforce Islamic law to the public at large. Objective To achieve that the Islamic law should be organized formally in a state institution as practiced by Prophet Muhammad SAW and forwarded by the state in the context of the medina khulafaur rasyidin.*

**Keywords:** *Islam, Country, Politics*

---

\* Dosen Program Studi Ahwal Syakhsiyah Fakultas Syari'ah Sekolah Tinggi Islam Bani Fatah Jombang

## **Pendahuluan**

Sejarah islam telah mencatat sebuah peristiwa penting sesaat setelah wafatnya Rasulullah SAW yaitu diangkatnya Abu Bakar al-Shiddiq sebagai khalifah yang menggantikan Rasulullah SAW peralihan kepemimpinan dari Rasulullah SAW kepada Abu Bakar sempat menimbulkan polemik diantara para sahabat. Hal ini terjadi karena Nabi Muhammad SAW bukan hanya sebagai Nabi, namun lebih dari itu beliau menjadi seorang kepala Negara, panglima perang, dan tokoh yang mempunyai kharisma yang tinggi. Suksesi yang sangat dilematis bagi para sahabat, karena hanya posisi keduniaan yang dapat digantikan, sementara posisi kenabian tidak mungkin diganti karena hal itu menjadi hak prerogatif Allah SWT. Akan tetapi, justru dari masalah ini para sahabat berpendapat bahwa harus segera ada pemimpin yang menggantikan Rasulullah SAW yang akan memimpin dan mengendalikan urusan keagamaan dan Negara, karena urusan agama dan Negara menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Maka seorang Abu Bakar lah yang tampil menjadi pemimpin, pengganti Rasulullah SAW.<sup>2</sup> Ilustrasi pergantian kepemimpinan ini memberikan gambaran yang jelas bahwa hubungan antara Negara dan agama tidak bisa dipisahkan. Oleh karenanya pada kurun setelah para sahabat banyak ditemukan para mujtahid yang mencoba menformulasikan sebuah konsep Negara menurut islam. Mengacu pada fakta historis di atas, maka tulisan ini akan menguraikan dengan singkat tentang konsep tata negara/*siyasah dustūriyyah* serta implementasinya dalam perspektif *siyasah islāmiyyah*.

## **Definisi *Siyāsah Dustūriyyah***

*Siyāsah dustūriyyah* merupakan bagian dari *siyasah syar'iyah* yang membahas masalah perundang-undangan negara secara umum. Disamping itu bagian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *shar'iyah*, tujuan dan tugas-tugas negara dalam fiqh *siyasah*<sup>3</sup>. Fiqh *siyasah* juga di katakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam

---

<sup>2</sup> Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam* (Bandung; Pustaka Setia, 2012), hal. 6.

<sup>3</sup> M. Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta; Gaya Media Pratama, 2007), hal. 153.

islam yang mengkaji aspek-aspek yang berkaitan dengan dalil-dalil umum dalam Al-Qur'an dan hadits serta tujuan dalam syariat.<sup>4</sup>

Pada prinsipnya semua ahli hukum islam mempunyai persepsi dan definisi yang hampir sama tentang *siyāsah dustūriyyah*. Taqiyuddin an-Nabhani menambahkan bahwa landasan seluruh peraturan negara, baik undang-undang maupun peraturan perundang-undangan harus digali dari Al-Qur'an dan Sunnah. Dengan kata lain, seluruh bentuk peraturan negara ditentukan berdasarkan hukum-hukum syara' yang digali dari akidah Islam dengan menempatkan ijma dan qiyas sebagai pendukung.<sup>5</sup>

Dengan melihat uraian singkat di atas maka kekuatan dan keistimewaan konsep tata negara dalam islam adalah seluruh aturan itu berasal dari Al-Qur'an, hadits serta ijma' dan qiyas sebagai penunjangnya. Inilah ciri dari sistem peraturan negara islam yang dikenal dan dipahami berbeda dengan sistem pemerintahan di luar islam. Maka dalam konteks ini, sistem ketatanegaraan dalam islam sangat menjunjung tinggi aspek spiritual dibandingkan dengan sistem tata negara manapun di dunia ini. Aspek moralitas dan spiritual menjadi tiang utama dalam tata negara islam. Karena hanya dengan tatanan moral yang baik, negara akan bisa memberikan rasa aman dan adil. Dengan moralitas yang didasarkan atas ajaran agama maka konsep masyarakat madani akan dapat terwujud.<sup>6</sup>

## Konsep Dan Interpretasi *Siyāsah Dustūriyyah*

### a. *Imāmah* dan Negara

Dalam studi fiqh *siyāsah*, *imāmah* seringkali di hubungkan dengan khalifah atau *amīr*. Istilah ini memberikan pengertian bahwa hal itu merupakan istilah kepemimpinan tertinggi dalam islam. Ibnu Khaldun memberikan rumusan bahwa institusi *imāmah* atau khalifah mempunyai tugas untuk mewujudkan kemashlahatan berdimensi ganda (dunia akhirat) serta kemampuan untuk

---

<sup>4</sup> Situmorang *Politik Ketatanegaraan.....*, hal. 20.

<sup>5</sup> Lihat Taqiyuddin al-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam; Doktrin, Sejarah dan Realitas Empirik*, Cet. I (Bangil; Al-Izzah, 1996), hal. 17.

<sup>6</sup> Abdul Qadir Audah, *Kritik terhadap Undang-undang Ciptaan Manusia* (Surabaya; Bina Ilmu, 1985), hal. 46.

menghindarkan umat dari kerusakan.<sup>7</sup> Sementara Ibnu Taimiyah berpandangan bahwa *imāmah* adalah sebuah lembaga yang menyuarakan nilai ketuhanan dan tujuan umum syariat serta penerus bagi misi kenabian agar tercapai kemashlahatan di dunia dan di akhirat bagi bangsa atau umat yang dipimpin.<sup>8</sup> Dari beberapa batasan tersebut maka institusi *imāmah* membutuhkan instrument pendukung antara lain:

1. *Al-Siyāsah* atau sistem
2. *Taşarruf* atau kebijakan yang terstruktur
3. *Mas'ūliyyah* atau tanggung jawab
4. *Ba'iah 'Ammah* atau kepatuhan ummat dalam hubungan saling membutuhkan.

Sejalan dengan pandangan Ibnu Taimiyah, M. Iqbal menulis pernyataan; Abdul Qadir Audah yang mendefinisikan bahwa *imāmah* adalah kepemimpinan umum umat islam dalam masalah-masalah keduniaan dan keagamaan untuk menggantikan Nabi Muhammad SAW dalam rangka menegakkan nilai keagamaan dan memelihara segala yang wajib dilaksanakan oleh umat muslim.<sup>9</sup>

Dari beberapa uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Rasulullah SAW sebenarnya mempunyai dua fungsi sekaligus dalam perjalanan dakwahnya. Dua fungsi itu adalah sebagai pembawa *risālah* Allah dan menegakkan aturan duniawi yang selaras dengan nilai dan norma *risālah* tersebut. Maka ketika beliau wafat, tugas dan fungsi beliau yang pertama sudah berakhir dan tidak tergantikan karena beliau adalah penutup para utusan. Sedang fungsi beliau yang kedua dilanjutkan oleh para penerus beliau yang kemudian hari di gelari khalifah atau amirul mukminin. Oleh dasar sketsa histori di atas maka hubungan antara agama menjadi tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya karena mempunyai hubungan timbal balik.

Agar *imāmah* dapat berjalan efektif, maka umat islam membutuhkan negara untuk merealisasikan norma-norma islam tersebut. Golongan Sunni berpendapat bahwa

---

<sup>7</sup> Hasyim Abbas, *Presiden Perempuan Perspektif Hukum Islam* (Yogyakarta; Kutub, 2004), hal. 8.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 9.

<sup>9</sup> M. Iqbal, *Fiqh Siyasah*....., hal. 130.

pendirian negara hanya sebuah alat untuk mewujudkan pengamalan wahyu-wahyu Allah dan hukum dari pendirian negara itu adalah fardu kifayah. Sementara kaum Syi'ah berpendapat bahwa *imāmah* dan negara merupakan bagian dari prinsip-prinsip keagamaan.

Berikut ini akan kita sampaikan beberapa pendapat para ulama yang ditulis oleh M. Iqbal terkait dengan hukum pendirian sebuah negara yang dijadikan media untuk merealisasikan isi kandungan wahyu Allah melalui pesan-pesan kenabian:<sup>10</sup>

a. Pendapat al-Ghazali

Menurut al-Ghazali agama adalah landasan bagi kehidupan manusia dan kekuasaan politik (negara) adalah penjaganya. Keduanya mempunyai hubungan yang erat, politik tanpa agama bisa hancur, sebaliknya agama tanpa kekuasaan politik bisa hilang dalam kehidupan manusia. Karena itu pembentukan negara bukan berdasarkan rasio melainkan berdasarkan perintah syara'.

b. Ibnu Taimiyah

Berbeda dengan al-Ghazali, Ibnu Taimiyah berpendapat bahwa mengatur kehidupan umat memang bagian terpenting dalam kewajiban agama. Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa agama tidak dapat hidup tanpa negara. Menurutnya, kesejahteraan dan kemaslahatan manusia tidak akan terwujud kecuali hanya dalam suatu tatanan sosial dimana setiap orang saling bergantung pada yang lainnya. Oleh sebab itu, dibutuhkan negara dan pemimpin yang akan mengatur kehidupan sosial. Bagi Ibnu Taimiyah penegakkan negara bukanlah salah satu asas atau dasar dalam agama islam melainkan hanya kebutuhan praktis saja.

c. *Khawārij*

Senada dengan pendapat Ibnu Taimiyah, kaum *khawārij* berpendapat bahwa pendirian negara bukan didasarkan atas perintah syara'. Pertimbangan utama mendirikan negara adalah kemaslahatan. Kalau menurut nilai kemaslahatan dibutuhkan negara, maka hal tersebut

---

<sup>10</sup> M. Iqbal, *Fiqh Siyasah*....., hal. 132.

boleh dilakukan. Tetapi kalau tanpa negara sudah terwujud kemaslahatan maka negara sudah tidak dibutuhkan lagi. Pendapat semacam ini juga hampir sama dengan pendapatnya mu'tazilah hanya kaum mu'tazilah menambahkan bahwa akal lah yang menetapkan perlu tidaknya sebuah negara. Konsekwensi dari pendapat ini, maka apabila akal menetapkan perlu adanya negara, maka umat islam wajib mematuhi. Sebab dalam pandangan mereka kedudukan akal sama dengan *nass*.

d. Abdul Qadir Audah

Pemikir modern ini mengemukakan enam argumentasi tentang wajibnya mendirikan negara. *Pertama*; khilafah atau *imāmah* merupakan *sunnah fi'liyyah* Rasulullah SAW sebagaimana pendirian negara Madinah. Dalam negara ini beliau menciptakan satu kesatuan politik dan menyatukan umat di bawah kepemimpinannya.

*Kedua*; umat islam khususnya para sahabat Nabi SAW, telah sepakat (ijma') untuk memilih pemimpin negara pasca wafatnya Rasulullah SAW. Seandainya tidak ada kesepakatan dari para sahabat tentang pengganti Rasul SAW maka pendirian negara tentu juga tidak disepakati oleh para sahabat.

*Ketiga*; sebagian besar kewajiban syari'at tergantung pada adanya negara. Maka negara dalam hal ini adalah sarana untuk mewujudkan syari'at.

*Kempat*; terdapat *nass* dalam Al-Qur'an dan hadits yang mengisyaratkan wajibnya keberadaan sebuah negara. Seperti dalam surat Al-Nisa': 59. Kata '*ulil amri*' mengisyaratkan adanya seorang pemimpin yang melaksanakan kekuasaan di kalangan kaum muslimin. Disamping itu ada sebuah hadits yang mensyaratkan bahwa orang muslim yang mati yang tidak membaiat imam, maka matinya dalam keadaan *jahiliyyah*

*Kelima*; sesungguhnya Allah menjadikan umat muslim sebagai satu kesatuan meskipun berbeda bahasa, suku bangsa dan warna kulitnya.

*Keenam*; konswekensi dari satu kesatuan ini maka umat islam harus memilih dan mematuhi pemimpin tertinggi.

Dari penjelasan beberapa ulama di atas maka dapat disimpulkan bahwa tujuan dari negara dan pemerintahan islam sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Memberikan penjelasan keagamaan yang benar dan menghilangkan keragu-raguan terhadap hakikat islam kepada seluruh umat manusia, mengajak manusia kepada jalan islam melindungi manusia dari tindakan-tindakan *aggressor* dan membela syari'at islam dari orang yang berusaha melanggarnya.
2. Melakukan segala upaya dan cara untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan umat islam dengan landasan saling menolong dan memenuhi sarana kehidupan manusia sehingga mereka menjadi satu kekuatan yang kokoh.
3. Melindungi wilayah islam dari serangan musuh dan melindungi warganya dari segala kedzaliman.

**b. *Ahl al-Khall Wa al-Aqd***

Secara substansional mayoritas ulama mempunyai pemahaman yang sama tentang definisi dari *ahl al-khall wa al-aqd*. Terdapat beberap definisi *ahl al-khall wa al-aqd* di antaranya:<sup>12</sup>

1. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara. Istilah lain dari *ahl al-khall wa al-aqd* adalah *ahl al-ijtihad* dan *ahl al-khiyār*
2. Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat
3. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang yang berpengalaman dengan urusan masyarakat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku atau golongan.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 135.

<sup>12</sup> Situmorang, *Politik Ketatanegaraan....*, hal. 255.

4. *Ahl al-khall wa al-aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat
5. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para *āmir*, hakim, ulama, militer dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik
6. Adapun syarat dari *ahl al-khall wa al-aqd* adalah:<sup>13</sup>
  - a. Mempunyai ahlak yang baik yang mampu menegakkan keadilan, jujur, amanah dan dapat dipercaya masyarakat
  - b. Memiliki keilmuan yang cukup dalam bidang politik bernegara dan mengenal ilmu kepemimpinan sehingga dapat memahami persoalan yang dihadapi oleh negara dan pemerintahan
  - c. Lebih dekat dengan permasalahan mayoritas masyarakat serta faham tentang pengetahuan politik

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *ahl al-khall wa al-aqd* adalah sebuah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat yang terdiri dari berbagai kalangan dan profesi. Adapun praktek dari lembaga ini pernah di tunjukkan oleh Sayyidina Umar dengan mengangkat enam orang sahabat senior yang melakukan musyawarah untuk menentukan siapa yang akan menggantikannya setelah beliau meninggal. Pada saat itu memang *ahl al-khall wa al-aqd* belum terlembaga dan berdiri sendiri. Namun dalam prakteknya para sahabat tersebut telah menjalankan tugasnya sebagai ‘wakil rakyat’ dalam menentukan arah kebijakan negara dan pemerintahan. Dari perjalanan historis tersebut para ulama *siyāsah* merumuskan tentang *ahl al-khall wa al-aqd*. Menurut mereka para khalifah telah melakukan empat cara pemilihan yang berbeda, dipilih oleh para pemuka umat islam untuk menjadi kepala negara dan selanjutnya pemilihan ini dikuti dengan sumpah setia (baiat) oleh seluruh umat islam terhadap khalifah terpilih.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 256.

<sup>14</sup> M. Iqbal, *Fiqh Siyasah.....*, hal. 138.

**c. *Wizārah***

*Wizārah* merupakan aspek penting dalam struktur pemerintahan islam yang membantu menyelesaikan tugas seorang kepala negara. Orang yang bertugas untuk melaksanakan tugas-tugas kenegaraan itu disebut *wāzīr*. Dalam perjalanan sejarah islam ketika Nabi SAW menjadi kepala negara maka orang-orang yang bertugas membantu tugas kenegaraan itu adalah para sahabat senior seperti Abu Bakar, Umar, Utsman dan Ali. Praktek dan sistem semacam ini berlanjut pada masa Bani Abbasiyah dan Bani Umayyah. Di masa ini para *wāzīr* mempunyai peran sebagai kepanjangan tangan khalifah. Oleh karenanya seorang *wāzīr* punya wewenang untuk mengkoordinir departemen (*diwān*) seperti departemen perpajakan (*diwān al-kharj*), departemen pertahanan (*diwān al-jaisy*) dan departemen keuangan (*diwān bait al-māl*).<sup>15</sup>

Al-Mawardi dalam bukunya *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* membagi *wāzīr* kedalam dua bentuk. *Pertama*, *wāzīr tafwīd* yaitu *wāzīr* yang memiliki kekuasaan luas memutuskan berbagai kebijaksanaan kenegaraan. Ia juga merupakan kordinator kepala-kepala departemen. *Wāzīr* ini bisa dikatakan seperti perdana menteri. Karena besarnya kekuasaan *wāzīr tafwīd* ini, maka orang yang menduduki jabatan ini merupakan orang-orang kepercayaan khalifah. *Kedua*, *wāzīr tanfidh*, yaitu *wāzīr* yang hanya bertugas sebagai pelaksana terhadap kebijaksanaan yang digariskan oleh *wāzīr tafwīd*. Ia tidak punya wewenang untuk menentukan kebijaksanaan sendiri.<sup>16</sup>

Praktek sistem pemerintahan sebagaimana di atas memberikan gambaran yang jelas bahwa sistem pengelolaan tata negara yang dijalankan oleh Rasulullah SAW dan diteruskan oleh para penguasa setelahnya adalah suatu sistem pemerintahan negara modern yang mungkin secara formal kenegaraan belum terlembagakan dengan baik sebagaimana sistem kenegaraan saat ini.

**d. Baiat**

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 89.

<sup>16</sup> Al-Mawardi, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*, (Beirut; Dār al-Fikr), hal. 22.

Salah satu teori dalam *siyāsah dustūriyyah* adalah baiat. Secara garis besar pengertian baiat adalah perjanjian, dimana kepala negara terpilih haruslah dibaiat oleh seluruh masyarakat islam baik dengan cara perwakilan atau secara langsung. Jubair Situmorang dalam bukunya *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam*, Hassan al-Banna memberikan beberapa pengertian tentang baiat, di antaranya:<sup>17</sup>

1. Baiat untuk memahami islam secara komperhensif
2. Baiat merupakan keihlasan
3. Baiat untuk beramal yang ditentukan permulaannya dan jelas kesudahannya
4. Baiat untuk berjihad
5. Baiat merupakan perjanjian pengorbanan untuk berjuang demi islam
6. Baiat merupakan ikrar untuk taat kepada Allah dan Rasul-Nya
7. Baiat juga berarti untuk kekal dan setia pada setiap masa dan keadaan
8. Baiat untuk mengikat persaudaraan antar sesama muslim
9. Baiat untuk mempercayai kepemimpinan dan gerakan atau jama'ah

Dari uraian di atas maka fungsi baiat adalah untuk mengikat kesetiaan rakyat kepada pemimpinnya dan pada saat yang bersamaan pemimpin yang dipilih akan melaksanakan amanat dan kepercayaan masyarakat tersebut sesuai dengan tuntunan syariat. Apabila melihat praktek baiat yang pernah terjadi dalam islam maka isi baiat pun bermacam-macam sesuai dengan kepentingannya. Para sahabat yang membaiat kepada Rasulullah SAW pun tidak senantiasa mengucapkan kalimat yang sama kecuali dalam kepentingan dan kondisi yang sama.<sup>18</sup>

Dalam kajian historis praktek baiat ini pernah terjadi beberapa kali di antaranya:<sup>19</sup>

- a. Baiat *Aqābah* pertama. Baiat ini terjadi antara Nabi Muhammad SAW dengan 12 penduduk Yasrib yang

---

<sup>17</sup> Situmorang, *Politik Ketatanegaraan....*, hal. 288.

<sup>18</sup> Abdul Qadi Baraja', *Gambaran Global Pemerintahan Islam*, (Surabaya; RAP, 2001), hal. 93.

<sup>19</sup> Situmorang, *Politik Ketatanegaraan.....*, hal. 289.

kemudian menyatakan masuk islam. Baiat ini terjadi pada tahun 12 H. Isi baiat ini adalah:

1. Tidak menyekutukan Allah dengan sesuatu apapun
  2. Tidak mencuri
  3. Tidak berzina
  4. Tidak membunuh anak-anak di lingkungan mereka tinggal
  5. Tidak berbohong
  6. Tidak bermaksiat kepada Allah SWT
- b. Baiat *Aqābah* kedua. Baiat *aqābah* kedua ini merupakan perjanjian antara Rasulullah SAW dengan 73 orang laki-laki dan 2 wanita dari Yasrib. Kedua wanita itu adalah Nusaibah binti Ka'ab dan Asma' binti 'Amr. Isi baiat kedua ini adalah:
1. Untuk mendengar dan taat, baik dalam perkara yang mereka senangi atau perkara yang mereka benci
  2. Untuk berinfak, baik dalam keadaan sempit atau lapang
  3. Untuk beramar ma'ruf dan nahi mungkar
  4. Agar mereka tidak terpengaruh celaan orang-orang yang mencela di jalan Allah
  5. Agar mereka melindungi Nabi Muhammad SAW sebagaimana mereka melindungi wanita-wanita dan anak-anak mereka.

Praktek baiat-baiat di atas merupakan baiat demi kepentingan membela agama Allah dan taat kepada Rasulnya di bawah kepemimpinannya seorang Ulil Amri yang sudah diangkat oleh masyarakat yang mempunyai nilai ketaatan kepada Allah Swt. Konsep baiat yang pernah ada adalah pengakuan secara *kāffah* suatu masyarakat kepada pemimpinnya. Hal ini menjadi penting mengingat perjalanan kepemimpinan seorang pemimpin negara haruslah didukung secara total oleh masyarakat. Sehingga dikemudian hari tidak terjadi penghianatan yang dilakukan oleh sebagian atau seluruh masyarakat. Dalam konteks kepemimpinan saat ini, proses baiat menjadi sangat urgen sekali dimana kepercayaan rakyat kepada pemimpinnya seringkali berubah-ubah. Perubahan 'kesetiaan' semacam ini seringkali menimbulkan kekacauan politik yang berakibat kepada keadaan stabilitas negara baik dalam

bidang ekonomi ataupun keamanan. Maka islam memberikan sebuah solusi dengan konsep baiatnya yang secara historis telah mampu dan terbukti meredam kebuntuan politi yang terjadi di Madinah.

**e. *Shurā* dan Demokrasi**

Dalam pembahasan singkat akan kita sampaikan perbandingan antara *shurā* dan demokrasi. Para pakar *siyāsah* islam memang telah banyak yang berpendapat tentang hal ini. Sebagian berpendapat bahwa *shurā* dan demokrasi adalah dua hal yang identik, sebagian yang lain berpendapat bahwa *shurā* dan demokrasi adalah dua hal yang berlawanan. Sebagian lain juga berpendapat bahwa keduanya mempunyai kesamaan yang sangat erat, disamping terdapat juga perbedaan-perbedaan. Jubai Situmorang mengutip pernyataan Nur Kholis Madjid yang menyatakan demokrasi harus bercirikan pada tujuh substansi, antara lain:<sup>20</sup>

1. Prinsip pentingnya kesadaran kemajemukan. Ini tidak hanya pengakuan pasif akan kenyataan masyarakat yang majemuk tetapi juga menghendaki pengakuan positif terhadap kemajemukan itu secara aktif. Masyarakat yang demokratis harus memelihara dan melindungi lingkup keanekaragaman yang luas.
2. Keinsyafan akan makna dan semangat musyawarah yang menghendaki atau mengharuskan adanya keinsyafan dan kedewasan untuk tulus menerima kemungkinan terjadinya kompromi atau bahkan kalah suara. Semangat musyawarah memberikan kesadaran bahwa semua pikiran dan kepentingan tidak harus diterima dan dilaksanakan.
3. Cara haruslah sejalan dengan tujuan. Ungkapan “tujuan menghalalkan segala cara” mengisyaratkan kutukan kepada orang yang berusaha meraih tujuannya dengan cara-cara yang melupakan pertimbangan moral. Oleh karena itu, pandangan hidup demokratis mewajibkan adanya keyakinan bahwa tujuan haruslah dicapai dengan cara-cara yang baik atau mengedepankan kebaikan dalam metode.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 82.

4. Suasana masyarakat demokratis mempersyaratkan nilai kejujuran dan ketulusan dalam proses musyawarah. Hal ini mengandung makna pembebasan *vested interest* yang berlebihan sehingga akan merusak nilai dan semangat demokrasi.
5. Terpenuhinya kebutuhan pokok masyarakat yakni sandang, pangan dan papan. Masyarakat demokratis dituntut untuk memenuhinya secara berencana, sekaligus mampu dipastikan sejalan dengan tujuan dan praktek demokrasi.
6. Adanya kerjasama dan saling mempercayai antar warga negara untuk saling mendukung secara fungsional. Masyarakat harus dijauhkan sifat saling mencurigai secara horizontal. Oleh karena itu, dibutuhkan landasan pandangan kemanusiaan secara positif dan optimis.
7. Adanya pendidikan demokrasi yang sehat. Nilai-nilai dan pengertian-pengertian demokrasi harus menjadi bagian yang tak terpisahkan dari sistem pendidikan, sehingga akan tersosialisaikan secara lebih berkualitas kepada masyarakat luas.

Nilai-nilai positif demokrasi yang disampaikan Nur Kholis Madjid sebenarnya sudah menunjukkan sebuah etika sosial yang sangat jelas. Akan tetapi praktek demokrasi yang kita saksikan hari ini jauh dari nilai-nilai etika sosial. Dari beberapa sisi, demokrasi dijadikan sebagai akar eksploitasi kaum kapitalis. Mereka melakukan penindasan dengan memakai baju demokrasi, sehingga manusia menganggapnya sebagai dewa pembebas. Penciptaan undang-undang, pembaruan, konsesi, pemberian hak dan keistimewaan oleh demokrasi tidak lain hanya sebagai candu yang membius manusia. Oleh karena itu ada beberapa ulama yang memberikan perbedaan mendasar antara *shurā* dan demokrasi, di antaranya:<sup>21</sup>

- a. Abdul Hamid Ismail al-Anshari. Menurut dia, ada perbedaan mendasar antara *shurā* dan demokrasi. *Pertama*; kekuasaan majelis syura dalam islam terbatas sejauh tidak bertentangan dengan *naşş*. Dalam islam, hal-hal yang sudah tegas diatur oleh *naşş* tidak boleh

---

<sup>21</sup> M. Iqbal, *Fiqh Siyasah*....., hal. 195-197.

lagi dipermasalahkan dan manusia tinggal melaksanakan *naṣṣ* tersebut sedangkan yang tidak secara tegas atau tidak tidak diatur dalam *naṣṣ*, boleh dibicarakan oleh majelis *shurā* sejauh tidak melanggar koridor kemaslahatan umat dan semangat ajaran islam itu sendiri. Sementara demokrasi, memberikan ruang dan kekuasaan mutlak kepada manusia yang tidak mempunyai batas serta tidak ada proses musyawarah sejauh masyarakat yang menghendaki. *Kedua*, hak dan kebebasan manusia dalam *shurā* dibatasi oleh kewajiban sosial dan agama, sehingga manusia tidak dapat melakukan sesuatu yang dapat merugikan kebebasan sosial, sedang dalam demokrasi, kebebasan manusia berada di atas segalanya. Dalam demokrasi, orang boleh melakukan apa saja sejauh tidak merugikan kepentingan orang lain dan tidak bertentangan dengan peraturan. *Ketiga*, *shurā* dalam islam ditegakkan atas dasar ahlak yang berasal dari agama, sementara dalam demokrasi modern berdasarkan suara mayoritas.

- b. Quraish Shihab juga memberikan perbedaan mendasar antara *shurā* dan demokrasi. *Pertama*, *shurā* tidak memutlakkan pengambilan keputusan hanya berdasarkan suara mayoritas. Anggota *shurā* berasal dari berbagai kalangan ahli dengan kualifikasi sifat-sifat yang terpuji, dengan musyawarah yang intensif, mungkin saja menerima pendapat minoritas kalau lebih argumentatif dan lebih baik dari pendapat mayoritas. *Kedua*, perjanjian atau kontrak sosial antara pemimpin dan rakyat dalam *shurā* mengacu kepada ‘perjanjian ilahi’, sehingga terhindar dari praktek-praktek eksploitasi manusia atas manusia lainnya. Sementara demokrasi tidak memiliki landasan *ilāhiyyah*. *Ketiga*; karena tidak punya landasan *ilāhiyyah*, demokrasi modern dapat memutuskan persoalan apa saja, sedangkan *shurā* sudah tegas memberi batasan-batasan apa saja yang bisa dimusyawarahkan dan apa yang tidak.

Dari dua pendapat ulama di atas apabila umat muslim mau mempraktekkan demokrasi, maka hal yang perlu dilakukan terlebih dahulu dilakukan adalah membuang noda-noda sekularisme dan individualism yang sangat

bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan moralitas agama. Hanya dengan langkah semacam ini umat muslim dapat menerima konsep demokrasi dan mensejajarkan dengan norma-norma yang ada dalam *shurā*. Kita boleh menerima konsep positif demokrasi dengan tanpa mengabaikan prinsip-prinsip moral dan agama. Demokrasi dan *shurā* ternyata memang bukan dua hal yang identik dan bukan pula hal yang dipertentangkan. Umat muslim boleh menerima konsep demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam masyarakat muslim, apabila orientasi demokrasi dan sistem lainnya diisi dengan muatan nilai-nilai keagamaan dan moralitas.

### **Tata Negara Dalam Perspektif Sejarah**

Ketika mengkaji tata negara dalam perspektif sejarah maka kita tidak akan bisa meninggalkan perjalanan sejarah Rasulullah SAW ketika beliau berada di Madinah. Pertanyaan yang kemungkinan muncul adalah, apakah kehidupan Nabi SAW di Makah tidak dapat dikaji dalam perspektif tata negara? perjalanan sejarah Nabi SAW ketika di Makah ternyata lebih banyak berhubungan dengan keadaan sosial yang penuh dengan penindasan dan perilaku menyimpang menurut pandangan moralitas keagamaan. Selama kurang lebih 13 tahun Nabi SAW berada di Mekah, beliau lebih banyak ‘disibukkan’ dengan dakwah yang orientasinya adalah penekanan dalam bidang akidah dan ibadah. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya ayat yang turun pada periode ini dengan materi pembahasannya adalah masalah akidah dan gambaran perilaku masyarakat Makah pada saat itu. Bukti lain dari keadaan sosial pada saat Nabi SAW di Makah adalah, sebagian besar pengikut Nabi SAW berasal dari kalangan yang meras tertindas oleh perilaku jahiliyah masyarakat Makah. Kehadiran Nabi SAW dan islam di anggap telah memuliakan mereka. Mereka terbebas dari ketidakadilan, mereka dibebaskan dari diskriminasi karena islam tidak pernah mengenal strata sosial yang bersifat material. Dalam pandangan islam semua orang sama di hadapan tuhan. Yang dapat membedakan manusia dihadapan tuhan hanya kualitas ketakwaan manusia itu sendiri. Dari masyarakat yang semacam ini kemudian Nabi SAW berhijrah dan menciptakan sebuah negara Madinah. Negara Madinah dapat

diartikan sebagai suatu negara yang sesungguhnya karena telah memenuhi persyaratan sebuah negara yaitu; wilayah, rakyat, pemerintah dan undang-undang. Hal pertama yang dilakukan oleh Nabi SAW adalah membuat semacam konstitusi yang lebih dikenal dengan istilah Piagam Madinah. Menurut Nur Kholis Madjid, di dalam piagam madinah yang di susun oleh Rasulullah SAW itu berisi konsep dan dasar pembentukan negara modern saat ini. Dalam piagam madinah itu, untuk pertama kalinya telah disusun ide-ide tentang kebebasan beragama, hal setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan hubungan ekonomi antar golongan serta kewajiban bela Negara.<sup>22</sup>

Dalam fase selanjutnya, ketika negara madinah sudah terbentuk Nabi SAW menjalankan pemerintahannya tidak terpusat di tangan beliau. Setidaknya ada empat cara yang ditempuh Nabi SAW dalam mengambil keputusan politik.<sup>23</sup> *Pertama*, mengadakan musyawarah dengan sahabat senior. Hal ini pernah terjadi ketika Nabi bermusyawarah dengan Abu Bakar tentang tawanan perang badr. Abu Bakar meminta agar tawanan tersebut dibebaskan dengan syarat meminta tebusan dari mereka. Sedangkan Umar menyarankan agar mereka dibunuh saja. Nabi kemudian menerima usulan Abu Bakar dan banyak tawanan yang dibebaskan oleh Nabi. Selang beberapa hari kemudian turun ayat yang mengoreksi keputusan Nabi tersebut (Surat Al-Anfal: 67-69). Dalam ayat ini tawaran Umar lah yang dianggap benar dan Nabi menyesali keputusan tersebut seraya mengatakan seandainya datang adzab dari Allah maka hanya Umar lah yang selamat dari adzab tersebut. *Kedua*, meminta pertimbangan kalangan professional. Dalam contoh ini Nabi pernah menerima usulan Salman al-Farisi untuk membuat benteng pertahanan dalam perang *ahzāb* untuk menghadapi tentara Quraisy dengan cara menggali parit-parit di sekitar Madinah. Strategi ini ternyata membuahkan hasil dengan kemenangan di kalangan kaum muslimin. *Ketiga*, melemparkan masalah-masalah tertentu yang biasanya berdampak luas kepada masyarakat kepada forum yang lebih besar. Praktek dari hal ini dapat dilihat ketika Nabi bermusyawarah dengan para

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 33.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 38.

sahabat untuk menghadapi kaum Quraisy Makah dalam perang uhud. Nabi menawarkan strategi perang kepada para sahabat agar kaum muslimin bertahan saja di dalam kota menanti kedatangan musuh. Namun sebagian besar sahabat mengusulkan agar kaum muslimin keluar saja dari luar kota Madinah. Pertimbangan para sahabat agar anak-anak dan perempuan terhindar dari perang. Akhirnya Nabi menerima usulan para sahabat tersebut. *Keempat*, mengambil keputusan sendiri. Contoh dari cara ini adalah ketika terjadi ratifikasi perjanjian Hudaibiyah. Nabi mengesampingkan keberatan-keberatan para sahabat terutama umar, baik dalam penyusunan naskah perjanjian maupun isi perjanjian itu sendiri yang terkesan merugikan kaum muslimin.

Untuk politik dalam negeri Nabi berhasil meredam konflik antar golongan. Konsep *muakhah* yang ditawarkan Nabi terbukti efektif meredam gejolak antar kaum muhajirin dan ansor. Untuk mengadili pelanggaran yang terjadi Nabi membentuk dewan *hisbah* yang diantara tugasnya adalah mengadakan penertiban terhadap perdagangan agar tidak terjadi kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh pelaku ekonomi di pasar. Bahkan beliau juga menggariskan larangan yang keras terhadap praktek-praktek bisnis yang merugikan konsumen dan masyarakat secara luas.

Dalam praktek admisnistrasi kenegaraan lainnya, Nabi juga mengangkat beberapa sahabat untuk menjadi gubernur atau hakim seperti sahabat Muadz bin Jabal yang di angkat Nabi menjadi pejabat publik di wilayah Yaman. Dalam urusan militer pun Nabi juga bertindak sebagai penglima dan langsung memimpin peperangan tersebut. Untuk memudahkan urusan administrasi Nabi juga mengangkat Zaid bin Tsabit dan Ali bin Abi Thalib sebagai sekretaris sekaligus pencatat dan penulis wahyu Al-Qur'an.

Dalam kebijakan politik internasional Nabi telah menjalin hubungan diplomatik dengan negara-negara sahabat dengan cara mengirimkan surat kepada mereka. Meskipun isi surat itu berisi ajakan dakwah islam, tapi menurut ilmu hubungan internasional hal ini merupakan langkah awal untuk membangun hubungan internasional dan hubungan diplomatik dari negara-negara sahabat. Nabi juga pernah tercatat mengangkat duta besar ke negara sahabat seperti Amr bin

Umayyah al-Damari yang di angkat Nabi sebagai duta islam di negara Abbessinia.

Dari beberapa uraian singkat ini, kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Nabi menegaskan kepada kita bahwa Nabi telah berperilaku dan berperan sebagai Nabi dan kepala negara secara bersamaan. Semua yang dilakukan oleh Nabi adalah tugas-tugas kepala negara dalam konsep negara modern.

### **Pemikir Politik Ketata Negaraan Dalam Islam**

Pada bagian akhir tulisan kami sampaikan beberapa tokoh pemikir ketatanegaraan islam yang dapat kita jadikan sebagai referensi ilmiah dalam bidang *siyāsah islāmiyyah*,<sup>24</sup> di antaranya:

#### **a. Abu Yusuf**

Nama lengkapnya adalah Ya'qub bin Ibrahim bin Habib bin Khunais bis Sa'ad Al-Anshari Al-Baghdadi. Lahir di Kufah pada tahun 113 H. ia adalah salah seorang ahli hukum ketatanegaraan islam yang metodologi dan teorinya lebih banyak didominasi dengan pendekatan-pendekatan analogi (*qiyas*), mengingat dirinya adalah penganut *ahl al-ra'yi*. selain itu pendekatan yang digunakan adalah pendekatan maslahat publik atau *maṣlaḥah 'āmmah* yang merupakan kunci pada setiap pemikiran dan teorinya dalam bidang ketatanegaraan. Menurutnya negara berkewajiban memelihara kepentingan rakyat dan menciptakan kemakmuran bagi mereka. Teori kewajiban negara menurut Abu Yusuf memiliki tiga konsep dasar yaitu:

1. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif. Setiap kebijakan negara yang menyangkut kepentingan publik harus tepat sasaran dan selalu memenuhi aspek kemashlahatan. Menurutnya, tugas utama penyelenggaraan pemerintahan adalah menjamin kesejahteraan rakyatnya.
2. Pemeliharaan rakyat. Sebagai bentuk pemeliharaan hak rakyat, Abu Yusuf menyatakan bahwa kepala negara berkewajiban memberi penerangan secara transparan kepada publik tentang berbagai masalah yang

---

<sup>24</sup> Situmorang, *Politik Ketatanegaraan.....*, hal. 323.

menyangkut kekayaan negara dan program-program yang dilaksanakan.

3. Pengelolaan keuangan publik. Berkaitan dengan akuntabilitas keuangan publik Abu Yusuf menyajikan sebuah rujukan pertama dalam kajian ekonomi-politik dan hubungannya dengan pemerintahan terutama masalah perpajakan.

b. Abu Hasan Ali Al-Mawardi

Dia adalah Abu Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi al-Bashri. Dia lahir di Bashrah pada tahun 364 H. teori ketatanegaraan yang dikembangkan oleh al-Mawardi adalah teori tentang tujuan negara. Dia menyatakan bahwa negara didirikan untuk menggantikan tugas kenabian dalam memelihara agama dan mengelola dunia. Teori kemudian dilanjutkan dan dikembangkan oleh al-Taftazani, Ibnu Khaldun dan Abu al-A'la al-Maududi. Abu al-A'la al-Maududi menyebutkan bahwa tujuan didirikannya negara adalah:

1. Untuk memperkuat persatuan masyarakat
2. Melindungi lima dasar kebutuhan manusia yaitu agama, nyawa, akal, keluarga dan kekayaan atau harta
3. Mengelola kekayaan alam
4. Memelihara etika-etika islami
5. Mengakkan keadilan sosial
6. Mengusahakan kemakmuran bagi setiap individu sesuai dengan tatanan dalam islam
7. Membentuk masyarakat yang makmur
8. Menciptakan stabilitas dalam setiap aspek kehidupan masyarakat
9. Mendukung aktifitas dakwah baik di dalam maupun di luar negeri

c. Ibnu Khaldun.

Nama lengkapnya adalah Abd al-Rahman bin Khaldun, lahir di Tunisia pada Tahun 1332 M. ia adalah seorang sosiolog yang mengenalkan dan menggunakan enam prinsip sosiologi, yaitu:

1. Fenomena sosial mengikuti pola-pola yang sah menurut hukum
2. Hukum-hukum perubahan berlaku pada tingkat kehidupan masyarakat, bukan pada tingkat individual.

3. Hukum sosial harus berasal dari berbagai data
4. Hukum sosial yang serupa, berlaku pada masyarakat yang serupa strukturnya
5. Masyarakat selalui ditandai dengan perubahan
6. Hukum yang berlaku terhadap perubahan bersifat sosiologis bukan bersifat biologis atau alamiah

### **Penutup**

Sistem ketatanegaraan dalam islam pernah berkembang dengan baik dalam perjalanan sejarah umat muslim. Hal ini ditandai dengan awal berdirinya negara Madinah dan Nabi Muhammad SAW sebagai kepala negaranya. Konsep ketatanegaraan modern telah dipraktekkan pada masa ini dalam setiap elemen-elemen kenegaraan. Mulai dari keamanan, administrasi publik, ekonomi, militer bahkan hubungan internasional. Sistem kenegaraan pada saat itu mungkin belum terlembagakan dengan baik. Namun dalam realitanya, konsep-konsep dasar dalam kehidupan bernegara telah dipraktekkan oleh Nabi SAW dan di teruskan oleh para sahabatnya serta berlanjut pada dinasti Abbasiyah dan dinasti Umayyah. Dengan berpijak kepada pengalaman sejarah ini maka konsep ketatanegaran islam dapat menjadi alternatif bagi para penyelenggara pemerintahan di negara-negara muslim. Konsep ketatanegaraan islam telah dapat membuktikan bahwa islam telah mampu memberi jawaban konkrit dalam setiap masalah-masalah sosial kenegaraan. Di lain pihak, klaim bahwa demokrasi adalah cara tunggal yang dapat menyelesaikan masalah-masalah kenegaraan, akan terbantahkan dengan sendirinya.

**Daftar Pustaka**

- Saebani, Beni Ahmad. *Fiqh Siyasah*. Bandung; Pustaka Setia, 2008.
- Khaliq, Farid Abdul. *Fikih Politik Islam*. Jakarta; Amzah, 1998.
- Abbas, Hasyim. *Presiden Perempuan*. Jogjakarta; Kutub, 2004.
- Baraja', Abdul Qadir. *Gambaran Global Pemerintahan Islam*. Surabaya; RAP, 2001.
- Mawardi (al). *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*. Beirut; Dār al-Fikr, t.t.
- Nabhani, Taqiyudin (al). *Sistem Pemerintahan Islam; Doktrin, Sejarah dan Realitas Empirik*. Bangil; Al-Izzah, 1996.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah*. Jakarta; Gaya Media Pratama, 2007.
- Situmorang, Jubair. *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam*. Bandung; Pustaka Setia, 2012.