

BAB II

KHALIFAH DAN QANUN DALAM ISLAM

A. Presiden Sebagai *Khalifah* Dalam Pemerintahan Islam

Sejarah pemerintahan Islam menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi di tangan *khalifah*. Sebutan *khalifah* mempunyai kaitan integral dalam sistem Negara Islam. *Khalifah* merupakan penguasa tertinggi mengatur segala urusan pemerintahan meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. *Khalifah* sebagai kedaulatan tertinggi suatu negara mempunyai kewajiban yang di pertanggung jawabkan terhadap masyarakat serta Allah SWT. Sehingga *khalifah* mempunyai peranan sangat penting dalam pemerintahan Islam.

Menurut al-Maududi dikenal dengan tiga gelar kepala negara (*the head of the state*) ialah *imam*, *amir* dan *khalifah*. Dengan urutan yang berbeda *Muhammad Dhiya al-Din al-Rais* juga menyebutkan tiga gelar kebesaran (*al-alqab al-tsalasah al-qubra*) bagi kepala negara Islam ialah *imam*, *khalifah*, dan *amir al-mu'minin*. Sedangkan *al-Din al-Nabhani* mengemukakan enam gelar bagi kepala negara Islam ialah *khalifah*, *imam*, *amir al-mu'minin*, *hakim al-mu'minin*, *rais al-muslimin*, dan *sulthan al-muslimin*.³⁴

³⁴ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), 226.

Berbeda dengan pendapat teoritisasi politik Muslim, Bernard Lewis menyebutkan delapan gelar yang digunakan kaum muslimin untuk menunjuk pemegang kedaulatan ialah *khalifah*, *imam*, *amir al-Mu'minin*, *sulthan*, *malik* (raja), *khan* atau *khaqan*, *rais*, dan *zaim*.³⁵ Jika semua gelar kepala negara dari pendapat teoritisasi politik Muslim digabungkan satu sama lain, maka setiap tokoh akan mempunyai klasifikasi tersendiri tentang gelar kepala negara.

Dengan demikian keseluruhan gelar kepala negara tersebut merupakan yang paling mulia setelah Nabi Muhammad SAW sendiri dan paling dikenal oleh dunia luar, terutama dalam sejarah Islam adalah *khalifah*. Sehingga dalam historiografi modern, telah menjadi kebiasaan untuk memandang masyarakat politik kaum muslimin secara keseluruhan sebagai kekhalfahan yang mempunyai tanggung jawab terhadap masyarakat dan Allah SWT.

Seseorang yang melaksanakan fungsi kekhalfahan, keimaman dan keamiran dalam sejarah Islam disebut *khalifah*. Arti primer kata *khalīfat*, yang bentuk pluralnya *khulafā'* dan *khalāif* yang berasal dari kata *khalafa* merupakan pengganti yaitu seseorang yang menggantikan tempat orang lain dalam beberapa persoalan.³⁶ Istilah *khalifah* pertama kali muncul di Arab pra-Islam dalam suatu prasasti Arab abad ke-6 M. Disana kata *khalifah* tampaknya menunjuk kepada raja muda bertindak sebagai wakil pemilik kedaulatan.³⁷

³⁵ *Ibid*, 227.

³⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasāh, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 49.

³⁷ *Ibid*, 228.

Para ulama ahlusunnah menyamakan pengertian *imamah* dan *khalifah*. Menurut pendapat al-Mawardi³⁸, kata *ulil amri* dalam al-Qur'an adalah *imamah*. Dalam *al-Ahkam as-Sulṭaniyyah*, imamah adalah pengganti posisi Nabi untuk menjaga kelangsungan agama dan urusan dunia. Sebagian ulama memperbolehkan imam dipanggil hamba-hambanya, dan juga karena firman Allah SWT surat *al-An'am* ayat 165:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ
لِيَبْلُوكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: “Dan Dia-lah yang menjadikan kamu sebagai khalifah-khalifah di bumi dan Dia mengangkat (derajat) sebagian kamu diatas yang lain, untuk mengujimu atas (karunia) yang Diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhan-mu sangat cepat member hukuman dan sungguh, Dia Maha Pengampun, Maha Penyayang.³⁹

Menurut pendapat Ibn Khaldun⁴⁰, ia menyamakan definisi *Imamah* dengan *khalifah*. *Khalifah* adalah kepemimpinan umat bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum-hukum syariat Islam dan memikul da'wah Islam keseluruh dunia. Menegakkan *khalifah* adalah kewajiban bagi semua umat kaum muslimin diseluruh penjuru negeri.

³⁸ Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sulṭaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, (Jakarta: Darul Falah, 2007), 23.

³⁹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 150.

⁴⁰ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, 205.

Abul A'la Maududi berpendapat⁴¹, *khalifah* menurut kamus bahasa arab berarti perwakilan. Posisi dan tempat manusia di bumi ini, menurut ajaran Islam adalah posisi khalifah atau wakil Tuhan. Manusia merupakan wakil Tuhan di bumi karena berdasarkan kekuasaan yang didelegasikan mempunyai maksud agar melaksanakan kekuasaan dengan batas yang ditentukan oleh Tuhan.

Penjelasan dari para ulama tersebut menggambarkan bahwasanya pengertian *khalifah* sama dengan *imamah*. Keduanya menunjukkan kepemimpinan tertinggi sebagai kepala negara Islam. *Khalifah* merupakan orang yang mewakili seluruh umat dalam pemerintahan dan kekuasaan menerapkan hukum *syara'*. Ia mengedepankan untuk mendahulukan masalah agama dan memelihara agama daripada persoalan duniawi. Oleh karena itu, *khalifah* mengemban amanah Tuhan dan amanah kaum muslimin menyelesaikan masalah *ukhrawi* maupun duniawi.

Terdapat adanya unsur-unsur menyertai kekhalifahan seseorang, unsur tersebut meliputi:⁴²

1. *Khalifah* yaitu orang yang diberi kekuasaan atau mandat.
2. Wilayah kekuasaan.

⁴¹ Abdul Qadir Djaelani, *Negara Ideal menurut Konsepsi Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1995), 153.

⁴² Ajat Sudrajat, "*Khalifah Islamiyah Dalam Perspektif Sejarah*", <http://www.uny.ac.id>, diakses pada tanggal 17 Desember 2012.

3. Hubungan antara *khalifah* dengan wilayah, dan hubungan *khalifah* dengan pemberi kekuasaan yaitu Allah SWT.

Penjelasan diatas mengenai unsur-unsur kekhalifahan merupakan sebuah penilaian sejauhmana *khalifah* memperhatikan hubungan tersebut. Ketika *khalifah* telah mempraktikkan semua tindakan untuk kemaslahatan umat, maka yang demikian itu disebut khalifah. Jika dalam konteks politik kata *khalifah* dapat diartikan sebagai pemerintahan. Oleh karena itu *khalifah* sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan Islam ditegakkan berdasarkan syariat Islam.

Sejarah ketatanegaraan Islam menjelaskan bahwa gelar yang digunakan adalah *khalifah*. Tampilnya Abu Bakar al-Siddiq sebagai *khalifah* (11 H/632 M-13 H/634) merupakan awal terbentuknya pemerintahan model *khalifah* dalam sejarah Islam yang berpusat di Madinah. Lalu Umar sebagai *khalifah* (13 H/634-23 H/644 M) tidak melalui pemilihan dalam satu forum musyawarah terbuka, tetapi melalui penunjukan wasiat. Sementara itu, Utsman bin Affan menjadi *khalifah* (23 H/644-35 H/656 M) dipilih oleh sekelompok orang terdiri enam orang yang ditentukan oleh Umar sebelum wafat. Pasca pembunuhan Utsman, Ali bin Abi Thalib diangkat menjadi *khalifah* (35 H/656 M-40 H/661 M).⁴³

⁴³ *Ibid*, 209.

Dari penjelasan tersebut bisa diketahui bahwa kekuasaan dan otoritas *khalifah* mencakup urusan-urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada *syari'at* dan ajaran-ajaran Islam. Karena yang diinginkan dari ajaran Islam adalah mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia maupun akhirat. Sehingga *khalifah* berbeda dengan bentuk-bentuk kekuasaan politik saat ini.

Dengan demikian perjalanan sejarah Islam sejak masa klasik hingga masa kontemporer terbukti tidak ada satupun gelar kepala negara Islam tertentu dipegang secara teguh dan konsekuen oleh umat Islam. Gelar kepala negara hanya sebuah formalisasi yang dapat berubah sesuai dengan dinamika dan perkembangan zaman. Terbukti dengan negara-negara Islam di masa kontemporer sekarang ini menganut pendapat sebaliknya yakni gelar Presiden atau dapat juga digunakan untuk menunjuk kepala negara Islam.

B. Kekuasaan Dan Kewenangan *Khalifah*

1. Kewenangan *Khalifah* Dalam Membuat Aturan Hukum Atau Qanun

Awal pemerintahan Islam, *Khalifah* sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan dalam sistem negara Islam. *Khalifah* mempunyai kekuasaan serta otoritas mencakup urusan agama serta pengaturan dunia dengan berlandaskan pada *syari'at* dan ajaran-ajaran Islam. Tugas dan kewajiban *khalifah* atau wakil tidak lain untuk melaksanakan keinginan dan perintah-

perintah pihak yang menjadikannya sebagai *khalifah* atau wakilnya dan juga firman Allah SWT surat *an-Nisā* ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baik yang memberi pengajaran kepadamu, Sungguh, Allah Maha Mendengar, Maha melihat.”⁴⁴

Sejarah pemerintahan Islam *khalifah* merupakan pemimpin sebagai pengganti Nabi dalam tanggung jawab umum terhadap pengikut agama yang membuat manusia tetap mengikuti aturan hukum. Sebagai *khalifah* yang mendapatkan mandat dari Allah SWT wajib melaksanakan hal-hal sesuai ketentuan, maka *khalifah* telah menunaikan hak Allah. Dengan begitu untuk selanjutnya *khalifah* memiliki hak yang harus dipenuhi oleh umat.

Menurut pendapat al-Mawardi⁴⁵, *khalifah* mempunyai dua hak yaitu kepatuhan dan loyalitas selama keadaan si imam tidak berubah. Kedua hak tersebut meliputi:

⁴⁴ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 87.

⁴⁵ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyic al Kattani, *et al*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, (Jakarta: Gema Insani, 2011), 316.

- a. Hak untuk dipatuhi yaitu ketika undang-undang dan peraturan dikeluarkan oleh *khalifah* harus dilaksanakan. Misalnya peraturan wajib militer, peraturan wajib pajak bagi orang-orang kaya disamping zakat jika memang kebutuhan negeri menuntut. Terdapat sumber yang menjadi landasan keharusan patuh kepada khalifah diantara firman Allah SWT surat *an-Nisā* ayat 59 dan hadits-hadits Nabawi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا^ج

Artinya: “Wahai, orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan ulil amri (pemegang kekuasaan) diantara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah kepada Allah (al-Qur’an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.⁴⁶

عَلَيْكَ بِالسَّمْعِ وَالطَّاعَةِ فِي عُسْرِكَ وَيُسْرِكَ وَمَنْشَطِكَ وَمَكْرَهِكَ وَأَثَرَةٍ عَلَيْكَ

Artinya: “Patuh dan taatilah kamu dalam keadaan susahmu, dalam keadaan senangmu, di dalam apa yang kamu senangi, di dalam apa yang kamu benci, dan dalam keadaan ada orang lain yang lebih diprioritaskan atas kamu. (HR *al-Bazzar* dari *Sa’d bin Ubadah r.a.*)⁴⁷

⁴⁶ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahannya*, 87

⁴⁷ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyic al Kattani, *et al*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 317.

- b. Loyal dan mendukung *khalifah* yaitu para pemimpin harus bekerja sama dan bersinergi dengan kaum muslimin dalam setiap menciptakan kemajuan, kebaikan, serta kemakmuran dalam semua bidang.

Para *fuqahā'* mendefinisikan kewajiban-kewajiban seorang *khalifah* menjadi sepuluh tugas dan fungsi pokok, bisa muncul bentuk kewenangan dan otoritas sesuai perubahan dan perkembangan situasi serta kondisi. Menurut pendapat al-Mawardi⁴⁸, kesepuluh tugas dan kewajiban pokok seorang *khalifah* bisa diklasifikasikan menjadi dua yaitu tugas dan fungsi keagamaan serta tugas dan fungsi politik. Tugas dan fungsi keagamaan ada empat yaitu sebagai berikut:⁴⁹

- a. Menjaga agama ialah menjaga dan memelihara hukum-hukum agama, memelihara hududnya, dan memberikan sanksi hukum kepada siapa saja yang melanggarnya.
- b. Melawan musuh ialah memerangi musuh Islam setelah terlebih dahulu menyampaikan dakwah hingga ia masuk Islam atau masuk ke dalam *dzimmah* supaya Islam bisa ditegakkan dalam rangka memenangkan Islam atas semua agama.

⁴⁸ A Djazuli, *Fiqih Siyasāh Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, 95.

⁴⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et all*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 313.

- c. Mengumpulkan *fa'ī* dan sedekah ialah harta benda yang sampai kepada kaum muslimin dari orang musyrik atau mereka merupakan faktor yang menjadi sebab sampainya harta benda.
- d. Menjalankan syiar-syiar agama ialah seperti adzan, menegakkan shalat jumat, shalat berjamaah, dan shalat hari raya, puasa, dan haji.

Khalifah memegang langsung kekuasaan eksekutif, dalam hal ini al-Mawardi menyebutkannya menjadi enam tugas dan fungsi pada hakikatnya bukanlah keseluruhan dari tugas dan fungsi politik seorang *khalifah*. Keenam tugas dan fungsi oleh al-Mawardi disebutkan sebagai berikut:⁵⁰

- a. Menjaga dan memelihara keamanan serta ketertiban umum negara ialah *khalifah* memiliki tugas untuk menjaga dan melindungi tanah air serta hal-hal yang harus dihormati (*al-hurumaat*) supaya manusia bisa beraktivitas dan melakukan perjalanan dalam keadaan aman dan terhindar dari ancaman bahaya terhadap jiwa atau harta.
- b. Menjaga dan mempertahankan negara dari gangguan musuh ialah *khalifah* memiliki tugas untuk menjaga dan membentengi wilayah-wilayah perbatasan tempat masuknya musuh dengan semua bentuk alutsista dan kekuatan yang memadai sehingga tidak ada celah untuk melakukan pelanggaran.

⁵⁰ Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sulṭaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, 24.

- c. Mengawasi dan mengontrol langsung urusan-urusan publik, tidak hanya menyerahkan begitu saja kepada pegawainya ialah *khalifah* memiliki tugas untuk melaksanakan sendiri secara langsung pengawasan dan kontrol urusan pengaturan umat dan pemeliharaan agama.
- d. Menegakkan keadilan diantara manusia dengan cara melaksanakan ketentuan hukum diantara pihak yang bertikai dan menyelesaikan persengketaan diantara orang-orang yang bersengketa, dan menegakkan hudud (hukuman had) supaya batasan dan larangan-larangan Allah SWT tidak dilanggar.
- e. Mengelola harta ialah dengan menentukan besaran *athaa* (subsidi tunai) dan apa yang harus ditunaikan dari *baitul māl* dengan tidak terlalu berlebihan dan tidak terlalu kurang.
- f. Menunjuk para pegawai ialah *khalifah* memiliki tugas untuk memilih dan mengangkat orang-orang yang terpercaya, pakar, memiliki kapasitas dan kapabilitas, berkompeten, jujur, dan kredibel dalam tugas dan pekerjaan.

Penjelasan diatas mengenai tugas dan fungsi pokok yang dipaparkan terlihat jelas bahwa *khalifah* mempunyai peranan penting dalam sistem tata negara Islam. Tugas dan fungsi pokok *khalifah* diklasifikasikan menjadi tugas dan fungsi keagamaan yaitu peranan *khalifah* dalam menjaga dan memelihara hukum-hukum agama sesuai dengan *syari'at* Islam. Tidak

hanya terbatas pada tugas dan fungsi keagamaan *khalifah* juga mempunyai peran dalam aktivitas politik.

Kekuasaan dan kewenangan *khalifah* terbatas dalam kerangka umum negara Islam yaitu negara Islam adalah negara pemikiran dan prinsip memperbaiki kehidupan umat manusia. *Khalifah* harus bekerja dan beraktivitas dalam kapasitas dirinya sebagai penguasa dimuka bumi berdasarkan mandat dan amanat dari Allah SWT. Karena pandangan manusia terbatas tidak memungkinkan untuk mengetahui secara menyeluruh hakikat segala sesuatu dan tuntutan aturan hukum umum, sehingga harus patuh dan komitmen terhadap aturan Ilahi yang sempurna dan integral.⁵¹

Kekuasaan dan kewenangan *khalifah* atau pemimpin dalam Islam yang taat pada aturan hukum Tuhan harus sesuai dengan koridor-koridor ketetapan Allah SWT. Kekuasaan dan kewenangan tersebut meliputi:⁵²

a. *Khalifah* tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam, dituntut untuk melaksanakan hukum-hukumnya, mengeluarkan aturan hukum atau undang-undang atau *qanun* pengaturan sesuai dengan prinsip-prinsip kaidah-kaidahnya.

⁵¹Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyic al Kattani, *et al*, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 326.

⁵²*Ibid*, 327.

- b. *Khalifah* tidak memiliki kewenangan legislasi (*at-tasyrii*), karena hak dalam pembuatan aturan hukum atau *qanun* hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. *Khalifah* bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor al-Qur'an dan al-Hadis.
- c. *Khalifah* beserta semua staf dan pembantu-pembantunya harus mempunyai komitmen kepada kaidah-kaidah sistem pemerintahan Islam yang telah digariskan serta didefinisikan oleh al-Qur'an dan al-Hadis.

Dengan demikian *khalifah* mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan al-Hadis, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga *khalifah* mengeluarkan suatu aturan hukum atau *qanun* atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadis. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu warga negara.

2. Mekanisme Pembuatan Qanun

Pemegang kekuasaan dan kewenangan tertinggi ada ditangan kepala negara, Presiden, atau dalam istilah politik Islam klasik *khalifah* merupakan khas sistem kekuasaan modern dimana kekuasaan itu dibangun

secara konstitusional.⁵³ *Khalifah* sebagai pimpinan tertinggi suatu negara berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Selain kekuasaan dalam menetapkan aturan hukum yaitu *khalifah*, peran *ahlu al-halli wa al-'aqdi*, gubernur atau *khalifah* dalam suatu daerah berhak menetapkan aturan hukum atau *qanun*. Namun kekuasaan dan kewenangan mutlak menetapkan suatu hukum merupakan Hak Allah SWT dan Rasul-Nya. Sebagaimana Sabda Nabi SAW:

كَيْفَ تَقْضِي إِذَا عَرَضَ لَكَ قَضَاءٌ؟ قَالَ : أَقْضِي بِكِتَابِ اللَّهِ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي كِتَابِ اللَّهِ ؟

قَالَ : فَيَسْتَنْتِ رَسُوْلَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . قَالَ : فَإِنْ لَمْ تَجِدْ فِي سُنَّةِ رَسُوْلِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ

وَسَلَّمَ ؟ قَالَ أَجْتَهُدُ رَأْيِي وَلَا أُلُو . فَضَرَبَ رَسُوْلُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ . صَدْرَهُ ، وَ قَالَ :

الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَ رَسُوْلَ اللَّهِ لِمَا يُرِضِي اللَّهَ وَرَسُوْلَهُ

Artinya: “Bagaimana kamu memutuskan ketika ada suatu permasalahan hukum yang diajukan kepadamu? “Mu’adz r.a. menjawab, “Aku memutuskannya dengan Kitabullah. “Rasulullah saw. bertanya, “jika kamu tidak menemukan didalam Kitabullah?” Mu’adz r.a. menjawab, “Aku akan memutuskannya dengan Sunnah Rasul-Nya.” Rasulullah saw. bertanya lagi, “jika kamu tidak menemukan didalam Sunnah Rasul-Nya.? “Mu’adz r.a. menjawab, “Aku akan berjihad dengan pendapatku dan aku tidak akan teledor didalamnya.” Rasulullah saw. lalu menepuk-nepuk dada Mu’adz bin Jabal r.a. seraya berkata, “segala puji bagi Allah Yang telah menunjukkan utusan Rasul-Nya kepada apa yang diridhai oleh Allah dan Rasul-Nya.”⁵⁴

⁵³ Masdar Farid Mas’udi, *Syarah Konstitusi UUD 1945 dalam Prespektif Islam*, (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2010), 77.

⁵⁴ Wabbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyic al Kattani, *et all*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 275.

Terkait dengan hadis di atas bahwa hal ini berarti kedaulatan yang asli adalah hanya milik Allah SWT. Apabila terjadi tuntutan perkembangan sosial mengharuskan menetapkan suatu aturan hukum yang sebelumnya tidak terdapat dalam nash, sehingga memperbolehkan kepada seorang *khalifah* atau pemimpin untuk bermusyawarah. Dimana menghasilkan suatu aturan hukum untuk memperjuangkan kemaslahatan umum terkait dalam hal yang tidak terdapat dalam nash.

Sistem kekuasaan modern yang diadopsi dari sistem pemerintahan Islam terdahulu, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Presiden mempunyai kewenangan dalam peraturan perundang-undangan dalam bingkai kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang.⁵⁵ Yang artinya *khalifah* mempunyai kewenangan untuk menjalankan undang-undang dan kekuasaannya membentuk aturan hukum bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* dalam menetapkan suatu undang-undang atau *qanun*.

Sumber-sumber hukum perundang-undangan dalam Islam berasal dari satu sumber yaitu wahyu Allah SWT. Selain berpedoman pada wahyu Allah SWT terdapat tata urutan aturan hukum sebagai berikut:⁵⁶

⁵⁵ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perpu*, 71.

⁵⁶ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et all*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 269.

- a. al-Qur'anul Karim merupakan penerapan dan pengimplementasian apa yang terkandung dalam mewujudkan apa yang disebut ketaatan kepada Allah SWT.
- b. Sunnah Nabawiyah Shahihah yang menjelaskan apa yang datang dari sisi Allah SWT.
- c. *Ijtihad* kolektif atau ijmak para cerdik cendekia yang memiliki kompetensi serta kapabilitas dalam melihat dan menagani urusan manusia.
- d. *Ijtihad* personal dari ulama mujttahid merupakan orang beriman kepada Allah SWT dan Rasul-Nya yang memahami secara mendalam terhadap hukum-hukum *syara'*.

Menurut pandangan Islam, negara merupakan kekuasaan yang dipegang oleh *khalifah*. Dari sekian banyak kekuasaan dan kewenangan *khalifah*, ia mempunyai kekuasaan dalam aktivitas politik yaitu mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum menjadi suatu perundang-undangan atau *qanun (li al-khalifah wadaḥ ḥaq at-tabbani)*.⁵⁷ Kekuasaan *khalifah* dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan suatu hukum yang dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan Allah SWT dalam *syari'at* Islam.

⁵⁷ Oksep Adhayanto, "Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam", *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, (Vol 1 No 1, 2011), 93-94.

Terdapat adanya unsur-unsur *khalifah* dalam menetapkan suatu hukum yang menjadi panutan oleh masyarakat berdasarkan *syari'at* Islam meliputi:⁵⁸

- a. *Khalifah* atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar *syari'at* Islam.

Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang berlaku bagi umat Islam melainkan Allah SWT. *Khalifah* haruslah tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam yaitu untuk melaksanakan hukum dan mengeluarkan undang-undang pengaturan sesuai prinsip dan kaidah-kaidahnya.⁵⁹ Peran *khalifah* bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* hanya mengeluarkan undang-undang atau *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah SWT dalam surat *al-An'am* ayat 57:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ
 إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ يَاقُصُّ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ ۚ

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 162.

⁵⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyie al Kattani, *et al*, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 327.

Artinya: “Katakanlah (Muhammad), “Aku (berada) diatas keterangan yang nyata (Al-Qur’an) dari Tuhan-ku sedang kamu mendustakannya. Bukanlah kewenanganku (untuk menurunkan azab) yang kamu tuntutan untuk disegerakan kedatangannya. Menetapkan (hukum itu) hanyalah Hak Allah. Dia menerangkan kebenaran dan dia pemberi keputusan yang terbaik”.⁶⁰

Dengan demikian bahwa yang menetapkan *syari’at* sebenarnya hanyalah wewenang Allah SWT, maka *khalifah* bersama dengan *ahlu al-halli wa al-‘aqdi* hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber *syari’at* Islam yaitu al-Qur’an dan al-Hadis Nabi, serta menjelaskan hukum-hukum terkandung didalamnya. *Khalifah* mengeluarkan suatu aturan hukum ketika aturan tersebut tidak dijelaskan secara tegas dalam *syari’at* Islam. Mekanisme mengeluarkan undang-undang atau *qanun* harus mengikuti ketentuan kedua sumber *syari’at* Islam yaitu al-Qur’an dan al-Hadis.

C. Konsep Aturan Hukum Atau Undang-Undang Dalam Fiqh Dustiriyah

1. Pengertian Qanun

Sejarah pemerintahan Islam mencatat, legislasi besar-besaran dilakukan masa pemerintahan Usmani (1300-1924), hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya *fiqih*, melainkan juga keputusan *khalifah* terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara anggota masyarakat⁶¹. Sistem pemerintahan Islam yaitu pemerintahan Usmani

⁶⁰ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahannya*, 134.

⁶¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 166.

penguasa imperium Usmani bergelar *Sultan* dan *Khalifah*. *Sultan* merupakan gelar untuk masalah duniawi sedangkan *khalifah* gelar untuk urusan keagamaan.

Pada masa pemerintahan Usmani memberikan kewenangan terhadap *khalifah* membuat perundang-undangan atas inisiatifnya sendiri. Peraturan atau hukum yang dibuat dinamakan *kanun* (qanun).⁶² Terdapat tiga kategori *qanun* yaitu sifatnya hanyalah khusus pada pembahasan tertentu, keputusan *khalifah* mengacu kepada wilayah khusus atau kelompok tertentu, serta secara umum undang-undang atau *kanun* tersebut diterapkan dalam sistem pemerintahan. Menurut konsep aturan hukum atau undang-undang dalam *fiqih dusturiyah* merupakan bagian dari *fiqih siyasāh* membahas masalah perundang-undangan negara.⁶³

Menurut kepustakaan Belanda istilah konstitusi dikenal dengan sebutan *grondwet* (*wet* berarti undang-undang dan *grond* berarti dasar). Secara istilah konstitusi adalah sebagai undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum.⁶⁴ Konsep aturan hukum atau undang-undang dalam perspektif dusturiyah yaitu didalamnya dibahas antara konsep konstitusi

⁶² *Ibid*, 100.

⁶³ *Ibid*, 153.

⁶⁴ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasāh*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 65.

(undang-undang dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), lembaga-lembaga negara, serta hak kewajiban warga negara.⁶⁵

Sejarah Islam masa pemerintahan Usmani sebuah aturan hukum disebut juga dengan *qanun* atau undang-undang. *Qanun* adalah kumpulan kaidah mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis.⁶⁶ *Qanun* merupakan salah satu produk *Ijtihad khalifah*, dimana kewenangan seorang *khalifah* dalam menetapkan *qanun* yang tidak diatur secara tegas dalam nash.

Menurut Abdul Wahbah Khallaf⁶⁷, terdapat prinsip yang diletakkan dalam Islam untuk merumuskan undang-undang atau *qanun* adalah jaminan atas hak-hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama. Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum sebuah undang-undang harus mempunyai landasan atau dasar pengundangannya.

Jika dilihat dari hierarki aturan hukum dalam *qanun* yang menjadi tingkatan pertama adala al-Qur'an, sunnah Rasulullah SAW, dan pendapat-pendapat dari para ulama dengan cara melakukan *Ijtihad* untuk menetapkan

⁶⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasāh Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 153.

⁶⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara Dalam Prespektif Fikih Siyasāh*, 67.

⁶⁷ *Ibid.*

suatu aturan hukum yang tidak secara jelas diatur dalam al-Qur'an dan al-Hadīṣ. Dalam konteks *fiqh dusturiyah* aturan hukum atau *qanun* berjalan untuk seterusnya, dan tidak terdapat pencabutan terhadap aturan hukum atau *qanun*.

Dengan demikian landasan yang kuat pada undang-undang memiliki kekuatan hukum mengikat dan mengatur masyarakat negara yang bersangkutan berlaku dalam jangka waktu yang seterusnya. Peran ahli hukum dalam menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang perlu saat undang-undang atau *qanun* diterapkan. Sehingga, *qanun* merupakan suatu produk *ijtihad* yang didalamnya terdapat kumpulan kaidah dasar dan hubungan kerja sama antara masyarakat sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.

2. Syarat Materiil Qanun

Qanun atau Undang-undang adalah kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tertulis maupun tidak tertulis.⁶⁸ *Qanun* merupakan produk *ijtihad khalifah*, ketika *khalifah* mengeluarkan suatu aturan hukum atau *qanun* yang sebelumnya tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan al-Hadīṣ.

⁶⁸ *Ibid.*

Khalifah dalam membuat *qanun* haruslah sesuai dengan lapangan *ijtihad*. Yang menjadi batasan lapangan *ijtihad* dalam membentuk qanun atau undang-undang meliputi:⁶⁹

- a. Hanya terbatas pada hal-hal yang didalamnya tidak ditemukan *nash* yang bersifat *qath'ī* dan pasti, baik keabsahannya (*qath'iyuts tsubuut*) maupun pengertiannya (*qath'iyud dilaalah*).
- b. Hukum yang sudah menjadi keniscayaan agama (*ma'luum min ad-diini bi adh-dharuurah*), misalnya : hukum wajibnya shalat lima waktu, puasa, zakat, haji, diharamkannya kejahatan zina dan pembunuhan.

Khalifah dalam membentuk undang-undang atau qanun memperhatikan kaidah-kaidah berikut ini, yaitu⁷⁰:

1. *Qanun* merupakan aturan yang disusun oleh *Khalifah* untuk menghasilkan hukum *syara'* dari dalil yang rinci diantara dalil *syara'*.
2. *Qanun* tidak dapat dibentuk jika kejadian telah diketahui hukum syaraknya dengan ditunjukkan oleh dalil *sharih* (jelas) serta petunjuk dan maknanya adalah pasti.
3. Apabila dalil tersebut pasti maknanya, maka petunjuk atas makna pengambilan hukum bukan merupakan sasaran pembentukan *qanun*.

⁶⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islamī Wa Adillatuhu*, terjemah, Abdul Hayyic al Kattani, *et al*, *Fiqih Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, 276.

⁷⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fikih*, (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), 317.

4. Jika nash itu *sharih* dan ditafsirkan dengan bentuknya atau diikuti penjelasan keterangan *syari'*, maka tidak diperbolehkan pembentukan *qanun*.
5. Apabila kejadian hendak diketahui hukumnya terdapat nash yang makna dan timbul dugaan salah satu, maka diperbolehkan pembentukan *qanun*.
6. Kaidah yang dijadikan pedoman dalam pembentukan *qanun* meliputi kaidah dasar dari segi bahasa, tujuan dijadikan perundangan hukum *syara'*, dasar atau kaidah umum dan nash lain yang menjelaskan hukum.

Penjelasan diatas mengenai syarat yang diperbolehkan dalam pembentukan *qanun* adalah jika kejadian belum diketahui *syara'* yang ditunjukkan oleh dalil yang jelas (*sharih*) serta petunjuk maknanya adalah pasti. *Qanun* merupakan produk *Ijtihad khalifah*, maka pembentukannya hanya dapat dilakukan jika aturan tersebut tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis sehingga aturan tersebut bersifat mengikat serta dipatuhi oleh masyarakatnya.

Terdapat macam-macam *qanun* dalam Tata Negara Islam untuk dipatuhi oleh semua kaum muslimin. Pertama, *qanun* yang menjelaskan hukum-hukum *syar'iyah* dari nash-nash *syari'*. Kedua, *qanun* yang meletakkan hukum-hukum *syar'iyah* untuk kejadian atau peristiwa yang tidak terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Ketiga, *qanun* yang

meletakkan hukum-hukum *syar'iyah* untuk peristiwa-peristiwa yang terjadi, dan tidak terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis.⁷¹

Terkait hal diatas tentang batasan lapangan ijtihad dan kaidah yang diperbolehkan dalam membentuk *qanun* sangatlah berhubungan dengan *ta'zir*. *Ta'zir* adalah menjatuhkan sanksi disiplin terhadap dosa-dosa yang didalamnya tidak terdapat hukuman *syar'i*.⁷² *Ta'zir* merupakan sanksi disiplin sesuai dengan *hudud* (hukuman *syar'i*) yaitu sama-sama upaya memperbaiki dan melarang. Disisi lain *ta'zir* berbeda dengan *hudud* (hukuman *syar'i*) ialah pada dosa yang dilakukan pelakunya.

Terdapat tiga hal yang membedakan antara *ta'zir* dengan hukuman *syar'i*. Pertama, menjatuhkan *ta'zir* (sanksi disiplin) kepada orang berwibawa diantara orang yang baik lebih mudah daripada menjatuhkan *ta'zir* kepada orang kotor dan bodoh. Kedua, pengampunan dan pembelaan tidak diperbolehkan pada *hudud* (hukuman *syar'i*) tetapi pengampunan dan pembelaan diperbolehkan pada *ta'zir* (sanksi disiplin). Ketiga, pemberian *hudud* (hukuman *syar'i*) menimbulkan kerusakan terhadap pihak yang dihukum, tetapi pemberian *ta'zir* menimbulkan kerusakan pada pihak yang di *ta'zir*, maka ada perhitungan didalamnya.⁷³

⁷¹ Muin Umar, et all, *Ushul Fiqih I*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1985), 114.

⁷² Imam al Mawardi, *al-Ahkam as-Sulṭaniyyah*, terjemah, Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, 390.

⁷³ *Ibid*, 391.

Penjelasan diatas diperbolehkan pembentukan *qanun* atau undang-undang melalui hukum-hukum yang sudah terdapat nashnya, namun nash tersebut bersifat *zhanni*, baik dalam aspek keabsahan dan pengertiannya maupun salah satunya. Kemudian hukum-hukum tidak terdapat nashnya dan tidak pula ijmak didalamnya. Berdasarkan hal ini, dalam pembentukan qanun hanya sebatas melakukan penggalian terhadap hukum *syara'* dari sumber Ilahinya. Serta pada kenyataanya berbagai hukum perundang-undangan masa sekarang tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah pembentukan *qanun* dalam fiqih Islam.