

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN ISLAM

A. Dasar-dasar Pemerintahan Islam

Sebelum kita membahas lebih jauh tentang sistem pemerintahan Islam, terlebih dahulu kita membahas tentang dasar-dasar pemerintahan menurut Islam.

Prof. DR. M. Yusuf Musa menjelaskan dalam bukunya yang berjudul " Politik Dan Negara Dalam Islam " bahwa, ada tiga dasar yang mesti dalam pemerintahan Islam, yaitu :

1. Musyawarah

Musyawarah (shura) adalah salah satu sendi keimanan dan sifat kaum muslimin. Dalam Al-Qur'an terdapat satu surat yang bernama " As-Shura " , surat mana telah menetapkan bahwa Shura itu adalah salah satu unsur orang yang beriman. (A. Hasjmy, 1984 : 88).

Allah telah mewajibkan kepada Rasul-Nya supaya bermusyawarah dengan kaum muslimin, sebagaimana dalam

Firman-Nya :

فَمَا رَجَا مِنْ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ² وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ³
فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ⁴ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ
إِنَّ اللَّهَ يَحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ . (ال عمران : ١٥٩)

Artinya: " Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mononkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlan dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkal lah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya " (DEPAG RI, 1989 : 103).

Ayat tersebut merupakan dasar pendirian dan penyusunan bata yang pertama didalamnya, kemudian memilih kepala negara dan pejabat-pejabat yang bertanggung-jawab (ulil amri) dan berakhir dengan hal-hal yang bersangkutan dengan perundang-undangan dan perkara-perkara eksekutif berdasarkan permusyawaratan kaum muslimin, baik yang diwujudkan secara langsung atau dengan cara memilih para wakil rakyat didalam suatu pemilihan yang benar (Abul A'la Al-Maududi, 1993 : 68).

2. Pemerintahan yang adil

Islam memberikan ajaran kepada pemerintahan, sejak dari kepala negara sampai kepada pegawai-pegawai yang terendah, haruslah berlaku adil dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan atau melakukan tugas-tugas pemerintahan, keadilan haruslah menjadi pegangan mereka dalam segala hal dan waktu. Rakyat harus diperlakukan dengan adil (A. Hasjmy, 1984 : 85).

Allah Ta'alah berfirman :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ
شَنَّانُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا إِذْ عَدَلْتُمْ أَقْرَبَ لِلنَّقْوَىٰ وَانْقِرَاءِ
إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ . (المائدة : ٨١)

Artinya :

" Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk tidak berlaku adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada taqwa. Dan bertaqwa lah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan" (DEPAG RI, 1989 : 159).

Agama Islam mempunyai pandangan hukum yang luas ia tidak hanya memikulkan kewajiban kepada satu pihak dengan memanjakan pihak yang lain atas hak-haknya. Tetapi antara hak dan kewajiban sama-sama ditegakkan diatas hak-hak masing-masing dan bertanggung jawab atas kewajibannya. Itulah antara lain sistem keadilan sosial, yang meliputi : Keadilan terhadap diri sendiri, terhadap orang lain baik bawahannya, atasan maupun teman seanggota dalam masyarakat, serta keadilan terhadap keluarga, dan kemanusiaan seluruhnya dalam akhlak bidang ini termasuk bidang ihsan atau birr (kemanusiaan yang tinggi) (Jamaluddin Kaffie 1983 : 77).

Sebagaimana dengan tepat orang dahulu mengata -

kan, keadilan adalah asas pemerintahan. Semua agama dan syari'at Ilahi serta Undang-undang duniawi berpereran demikian. Akan tetapi keadilan dalam Islam bersifat mutlak lagi menyeluruh. Oleh sebab itu, Islam mewajibkan peneretapannya terhadap kaum muslimin maupun non muslim, teman atau lawan. Keadilan yang ditegakkan oleh sistem pemerintahan Islam dan dipandang sebagai salah satu dasarnya yang kuat adalah keadilan yang utama bagi semua orang, walaupun berbeda bangsa dan agama, ia merupakan keadilan dan kekuasaan. Sebaliknya juga tidak terpengaruh oleh rasa benci atau permusuhan atau faktor apapun (Muhammad Yusuf Musa, 1990 : 185).

3. Memilih para pembantu dengan baik serta mengawasinya.

Orang yang pertama bertanggung jawab dihadapan Allah dan umat dalam mengurus umat adalah Khalifah dalam kedudukannya sebagai kepala negara. Namun sudah tentu logis bila ia sendiri saja tidak sanggup mengurus setiap urusan umat, sehingga otomatis ia memerlukan para pembantu, hakim, gubernur, komandan pasukan dan para pejabat dan lain-lain, untuk mengurus seluk beluk negara dan umat dengan sebaik-baiknya (Yusuf Musa, 1990 : 191).

15
15
Allah swt berfirman :

قالت احدهما يا بئس استأجره ان خير من استأجرت
القوي الأمين. (القصص : ٢٦)

Salah seorang dari kedua wanita itu berkata : " Ya bapakku ambillah ia sebagai orang yang bekerja (pada kita), karena sesungguhnya orang yang paling baik yang kamu ambil untuk bekerja (pada kita) ialah orang yang kuat lagi dapat dipercaya. (Al-Qur'an ; 28 ; 26).

Ayat tersebut menunjukkan bahwa Islam menyuruh memilih orang yang punya kemampuan dan amanah sesuai dengan tuntutan tugasnya. Misalnya untuk komandan perang, wajib didahulukan orang yang perkasa, dari pada orang jujur tetapi lemah. Dalam urusan keuangan dan semacamnya wajib diutamakan kejujuran dari pada kekuatan fisik, dan begitulah seterusnya.

B. Tujuan Pemerintahan Islam

Tujuan pemerintahan Islam dapat kita lihat dari dari karakter dan ajaran Islam itu sendiri, maksudnya adalah seluruh upaya dan gerakannya harus didasarkan teori, pemikiran, kaidah akhlaq dan perilaku yang sesuai dengan jiwa dan karakter Islam, maka tujuan pokok dari pemerintahan Islam adalah untuk menyiadkan suatu kerangka dasar politik bagi persatuan dan kerjasama umat Islam.

Allah swt berfirman

واعصوا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا واذكروا نعمة الله عليكم اذ كنتم اعداء فالف بين قلوبكم فاصبحتم بنعمة اخوانا وكنتم على شفا حفرة من النار فانقذكم منها كذلك يبين الله لكم آياته لعلكم تهتدون (ال عمران : 103)

Dan berpeganglah kamu semuanya kepada tali (agama) Allah, dan janganlah kamu bercerai berai, dan ingatlah akan ni'mat Allah kepadamu ketika kamu dahulu (masa jahiliyah) bermusuh-musuhan, maka Allah menjinakkan - antara hatimu, lalu menjadilah kamu karena Allah ni'mat Allah orang-orang yang bersaudara; dan kamu telah berada ditepi jurang neraka Lalu Allah menyelamatkan kamu dari padanya. Demikianlah Allah menerangkan ayat-ayat Nya kepadamu, agar kamu mendapat petunjuk. (Al-Qur'an : 3 : 103).

ولتكن منكم امة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر واولئك هم المفلحون (ال عمران : 104)

Dan hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang menyeruh kepada kebajikan, menyeruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang mungkar, merekalah orang-orang yang beruntung. (Al-Qur'an : 3 : 104).

Kedua ayat diatas memberikan penjelasan, bahwa pemerintahan Islam bukanlah merupakan tujuan, melainkan hanya suatu alat belaka. Yang menjadi tujuan adalah pertumbuhan umat manusia yang membela persamaan dan keadilan, menyuruh orang berbuat baik dan melerang orang berbuat jahat, atau lebih tepat dikatakan umat

manusia yang bekerja untuk menciptakan dan memelihara keadaan-keadaan sosial yang memberi kemungkinan sebanyak-banyaknya kepada manusia untuk hidup, baik moril maupun fisik, sesuai dengan hukum alawiah dari Allah, yaitu Islam..(Salim Azzam, 1983 : 74).

Untuk lebih lengkapnya tentang tujuan pemerintahan Islam, maka penulis mengambil pendapat dari Prof. DR. M. Yusuf Musa dalam bukunya yang berjudul " Politik dan Negara dalam Islam ", bahwa ada 3pokok tujuan pemerintahan Islam :

1. Memberikan penjelasan keagamaan yang benar dan menghilangkan keragu-raguan terhadap hakekat Islam kepada seluruh manusia, mengajak manusia kepada islam dengan kasih sayang, melindungi seorang dari tindakan golongan anti agama dan agresor serta membela syari'at terhadap seseorang yang ingin melanggar hukumnya.
2. Mengupayakan segala segala cara untuk menjaga persatuan umat dan saling tolong menolong sesama mereka, memperbanyak sarana kehidupan yang baik bagi setiap warga umat, sehingga seluruh umat dapat menjadi laksana bangunan yang kokoh.
3. Melindungi tanah air dari setiap agresi dan seluruh

warga negara dari kezaliman, kedurhakaan dan tirani, memperlakukan mereka seluruhnya sama dalam memikul kewajiban dan memperoleh hak tanpa adanya perbedaan antara Amir dan rakyat, kuat dan lemah, lawan dan kawan.

C. Pembagian kekuasaan negara menurut Islam

Setelah kita membahas dasar dan tujuan pemerintahan, maka timbul dalam pikiran kita pertanyaan bagaimana sistem pemerintahan Islam dan apakah didalamnya juga ada pembagian kekuasaan negara seperti layaknya beberapa sistem pemerintahan yang ada sekarang.

Berdasarkan sejarah Islam dan kenyataan sejarah maka Abdul kadir Audah, sarjana hukum dan politikus kenamaan membagi kekuasaan negara ke dalam lima bidang artinya " lima kekuasaan ", yaitu :

1. Sultnah Tanfidziyah (kekuasaan penyelenggara Undang undang).
2. Sultnah Tasyri'iyah (kekuasaan pembuat UU).
3. Sultnah Qadla'iyah (kekuasaan kehakiman).
4. Sultnah Maliyah (kekuasaan keuangan).

5. Sultan Muwaraqabah wa Taqwim (kekuasaan pengawasan masyarakat).

Selain itu dalam sejarah pertumbuhan dan perkembangan negara dan pemerintahan Islam, didapati beberapa badan dan lembaga dalam bidang kekuasaan eksekutif, yang dibentuk oleh kholifah berdasarkan kebutuhan waktu dan keadaan.

Dr. Hasan Ibrahim Hasan guru besar sejarah Islam dan ketua jurusan sejarah pada Universitas Kairo mencatat ada lima buah organisasi (badan) pemerintahan dalam negara Islam, yaitu :

1. Organisasi politik yang mencakup instansi-instansi jabatan kepala negara, kementrian, sekretariat negara, dan jabatan dan pejabatnya kira-kira hampir serupa dengan sekretaris negara dewasa ini.
2. Organisasi tata usaha negara, yang mencakup urusan pemerintahan daerah, dewan-dewan negara, seperti dewan urusan pajak, dan urusan persuratan, dewan khatim (urusan arsip negara), dewan urusan pos dan dewan urusan polisi.
3. Organisasi keuangan yang mencakup urusan baitul maal, seperti uang masuk dan uang keluar, segala macam sumber uang negara, urusan tanah dan sebagainya.
4. Organisasi pertahanan, yang mencakup urusan ketentraman

kebentengan, persenjataan, dan lain-lain.

- 5. Organisasi kehakiman, yang mencakup bidang-bidang pengadilan, kejaksaan, pengadilan banding (madlalin) dan hisbah, yaitu suatu badan yang tugasnya berusaha supaya tidak terjadi kejahatan dan sifat pekerjaannya preventif, antara lain dengan dakwah (menyuruh ma'ruf dan mencegah mungkar).

Seperti yang telah diuraikan diatas, bahwa organisasi politik, organisasi tata usaha negara dan organisasi pertahanan semuanya termasuk dalam bidang kekuasaan eksekutif. Sedang organisasi keuangan dan organisasi kehakiman termasuk dalam bidang kekuasaan keuangan dan kekuasaan yudikatif. (A. Hasjmi, 1984 : 239).

Selain dari pada itu dalam negara Islam dikenal istilah " wizarah ". Menurut Ibnu Khaldun wizarah adalah induk kekuasaan dan induk jabatan pemerintahan. Hal ini dapat disamakan dengan jabatan sekarang adalah " kabinet ". Sedangkan yang mengepalai wizarah disebut " wazir ", yang sekarang dapat disamakan dengan " perdana menteri ", atau menteri pertama. Dan wazir ini adalah tangan kanan Khalifah.

Abu Hasan Al-Mawardi mengupas masalah wizarah ini dalam kitabnya Al-Ahkam As-Sulthaniyah, beliau membagi wizarah dalam dua bentuk :

1. Wizarah Tafwidh

Yaitu pengangkatan wazir oleh imam dengan diberi hak dan tanggung jawab penuh dalam pengurus urusan-urusan negara. Tidak ada hal-hal yang mencegah bolehnya wizarah Tafwidh ini, Allah Ta'ala berfirman yang isinya menceritakan Nabi Nya Musa as, dengan saudaranya Harun :

وَجْعَلْ لِي وِزِيرًا مِّنْ أَهْلِ بَيْتِي
وَاشْرِكْهُ فِي أَمْرِي

Dan jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku (yaitu) Harun, saudaraku. Teguhkanlah dengan dia kekuatanku, dan jadikanlah dia sekutu dalam utusanku. (Al-Qur'an, 20 : 29-32).

Apabila hal tersebut dalam masalah kenabian diperbolehkan, maka dalam masalah imamah lebih boleh. Karena tugas imam itu mengatur negara tidak sanggup dilaksanakan sendiri seluruhnya, sehingga memerlukan bantuan, dan bantuan wazir yang bersekutu dengan imam dalam pentabdiran negara, lebih sehat dari pada melaksanakan urusan sendirian, sehingga dengan demikian imam meringankan beban sendiri dan lebih besar kemungkinan terhindar dari kegagalan. (Abu Hasan Al-Mawardi, 1973 : 22).

Ada dua hal yang membedakan antara wizarah tafwidh dan imamah.

- Hal yang khusus dengan wazir, yaitu menelaah segala pekerjaan imam, mengenai pentabdiran negara, penggunaan kekuasaan dan pengangkatan pegawai, agar dia tidak bertindak sendiri seperti imam.

- Hal yang khusus dengan imam, yaitu memperhatikan segala pekerjaan wazir dalam hal pengurusan negara, untuk dipastikan apakah pekerjaan wazir itu benar atau tidak, karena pengurusan umat telah diserahkan kepadanya, berhasil atau tidak, tergantung pada ijtihadnya. (Abu Hasan Al-Mawardi, 1973 : 24).

2. Wizarah Tanfidz

Yaitu perantara antara imam dengan rakyat yang menunaikan apa yang disuruh, menjalankan apa yang telah disebut, melaksanakan apa yang telah ditetapkan, mengumumkan pengangkatan para gubernur, mempersiapkan tentara dan menyampaikan kepada imam masalah baru yang penting, agar dia dapat menyelesaikannya sesuai dengan pendapat imam. (Abu Hasan Al-Mawardi, 1973 : 26).

Dengan demikian jelas bahwa hukum yang dibebankan kepada wazir ini lebih ringan dan syarat-syaratnya lebih sedikit, karena pandangannya terbatas pada pendapat dan pentabdiran imam. Dia hanya pembantu imam belaka dan tidak mempunyai kekuasaan sendiri atas pekerjaan itu.

Selanjutnya Abu Hasan Al-Mawardi menjelaskan perbedaan antara kedua bentuk wizarah tersebut :

1. Wazir Tafwidz boleh langsung mengadili perkara dengan bertindak sebagai hakim, demikian pula mengurus langsung pengadilan banding (madlalin) dan hal-hal ini ti-

dak boleh bagi wazir Tanfidh.

- 2. Wazir Tafwidh boleh bertindak sendiri untuk mengangkat para gubernur, sedangkan wazir tanfidh tidak boleh berbuat demikian.
- 3. Wazir Tafwidh boleh bertindak langsung mengirim pasukan kemedan perang, bahkan memimpin peperangan, sedangkan wazir tanfidz tidak boleh berbuat demikian.
- 4. Wazir Tafwidh boleh langsung mengeluarkan uang dari baitul maal serta mengambil yang menjadi haknya, dan menyerahkan apa yang wajib diserahkan, dan hak yang demikian tidak ada pada wazir tanfidh. (Abu Hasan Al-Mawardi, 1973 : 27).

Dalam hal pembuatan Undang-undang, dalam negara Islam juga mengenal adanya pembagian kekuasaan. Pembagian ini disebabkan adanya dua sifat perundang-undangan dalam negara Islam yang menuntut adanya pembagian kekuasaan tentang siapa yang berkuasa membuat perundang-undang tersebut, yaitu :

- 1. Tasyri'at Tanfidziyah (undang-undang pelaksanaan).
Yaitu undang-undang yang sifatnya menjamin terlaksananya nash syari'at Islam. Kekuasaan pembuatan undang-undang ini dipegang oleh khalifah sendiri, karena pada hakekatnya adalah pekerjaan yang sifatnya pelaksanaan, sekalipun bentuknya perundang-undang

an.

2. Tasyri'at Tandhimiyah (undang-undang kemasyaa- rakatan).

Yaitu undang-undang yang sifatnya mengatur masya- rakat, melindungi dan menjamin hajat kebutuhannya - yang harus didasarkan atas prinsip-prinsip sya'riat umum. Perundang-undangan ini hanya boleh dibuat da- lam hal-hal dimana syari'at tidak bicara ... apa- tentangnya dan tidak ada pula nash-nash khusus. ke- kuasaan pembuatan undang-undang ini dipegang oleh khalifah bersama-sama syura, dalam batas-batas mu- syawarah yang telah diterangkan oleh syara'. (A. Hasjmi, 1984 : 247).

D. Prinsip-prinsip Pembagian Kekuasaan Negara menu- rut Islam

Setelah kita membahas secara gamblang tentang pem- bagian kekuasaan negara menurut Islam, maka akan mun- cul suatu pertanyaan bagaimana prinsip-prinsip pembagian kekuasaan negara menurut Islam tersebut, khususnya masalah prinsip-prinsip Sultan Tanfidziyan dan Sultan Tasy ri'iyah. Karena dengan mengetahui prinsip-prinsip yang ada dalam kedua kekuasaan tersebut akan dapat diketahui bagai- mana sistem pemerintahan dalam Islam. Prinsip-priñ- sip tersebut, garis besarnya adalah sebagai berikut :

1. Khalifah adalah kepala negara yang sekaligus kepala pemerintahan. Dengan demikian pemegang kekuasaan eksekutif adalah khalifah. Dalam kedudukannya yang demikian itu maka khalifah berkewajiban untuk melaksanakan segala urusan negara dan bertanggung jawab atas segala yang diamanatkan kepadanya baik kepada Tuhan maupun kepada umat yang ia pimpin melalui lembaga yang berwenang untuk itu. Tanggung jawab yang demikian bersifat mutlak bagi seorang khalifah dalam suatu negara Islam baik yang sistem pemerintahannya menggunakan sistem " wizarah tanfidh ", maupun yang menggunakan sistem " wizarah tafwidh ". Hal ini disebabkan baik wizarah tanfidh maupun wizarah tafwidh kedua-duanya sama-sama bertanggung jawab kepada khalifah yang telah mengangkat mereka dan kapan saja boleh memecat mereka bila mereka telah menyimpang dari garis politik yang telah ditetapkannya. (A. Hasjmi, 1984 : 243).
2. Dalam mengemban tugasnya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan khalifah harus selalu merundingkan (musyawarah) dengan ahlu ra'yi terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pemerintahannya bila dipandang hal itu perlu. Sehingga otoritas kepala negara dibatasi dengan perintah agar senantiasa bermusyawarah dalam menyelesaikan urusan umat.

Allah berfirman :

... وشاورهم في الامر ...

....dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu(Al-Qur'an, 3 : 109).

yang dimaksud " urusan " dalam ayat tersebut adalah urusan yang berkenaan dengan hal-hal dunawiyah, seperti urusan perang, urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan, dan lain-lain.

3. Khalifah memimpin langsung segala urusan yang ada, termasuk sultah tasyri'iyah (kekuasaan pembuat undang-undang). Dalam hal kekuasaan pembuat undang-undang dalam bidang tasyri'at tanfidziyah, khalifah punya hak penuh, maksudnya tidak ada keharusan baginya untuk bermusyawarah dengan ahlu syura. Karena pada hakekatnya hal tersebut hanya merupakan pekerjaan yang sifatnya pelaksanaan, sekalipun bentuknya perundang-undangan.

Sedangkan dalam hal kekuasaan pembuat undang-undang dalam bidang tasyri'at tandlimiyah, khalifah harus bermusyawarah dengan ahlu syura dalam batas-batas musyawarah dan ikatan-ikatan yang ada. Dalam hal ini Abul 'A'la Al-Maududi menuturkan bahwa perkara-perkara yang oleh Allah dan Rasul-Nya telah ditetapkan hukum-hukumnya dengan jelas atau telah ditetapkan batasan-batasan dan prinsip-prinsip dasarnya, maka badan legislatif (Ahlu Syura) dibolehkan mem-

buat penafsiran-penafsiran, perincian-perincian atau mengajukan saran-saran untuk membuat kaidah-kaidah peraturan-peraturan sampingan dan ikatan-ikatan khusus dalam melaksanakannya dan menjalankannya. Tapi badan ini tidak diperbolehkan mengadakan suatu penolakan ataupun pergantian. Adapun perkara-perkara yang oleh pemegang kekuasaan tertinggi ya'ni Allah, belum ditetapkan hukum-hukumnya yang pasti atau belum diletakkan dasar-dasar ataupun batasan-batasannya, maka badan legislatif ini diperbolehkan membuat undang-undang yang sesuai dengan ruh Islam serta prinsip-prinsipnya yang umum, sebab tidak adanya ketentuan dari sang pembuat syara' yaitu Allah mengenai perkara-perkara itu. Hal ini menunjukkan bahwa Allah telah menyerahkan kepada kebijaksanaan kaum muslimin yang benar. (Abul A'la Al-Maududi, 1993 : 74).

Dalam tafsirnya terhadap surat An-Nisa' ayat, 59 yaitu :

يا ايها الذين امنوا اطيعوا الله واطيعوا الرسول واولى الامر منكم فان تنازعتم في شئ فردوه الى الله والرسول ان كنتم تؤمنون بالله واليوم الاخر ذلك خير واحسن تأويل

Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul-Nya, dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Al-Qur'an, 4 : 59).

Ahmad Musthafa Al-Maraghi menyebutkan :

Apabila

tidak ada nasn terhadap suatu hukum di dalam Al-Kitab dan As-Sunnah, maka ulil amri bermusyawarah tentang hal tersebut, karena mereka yang dipercaya untuk memusyawarahkan hal tersebut. Apabila mereka sepakat dan berijma' maka beramal terhadap hal yang ditetapkan tadi hukumnya wajib. (Ahmad Mustnafa Al-Maragni V, tt. : 72).

E. Pemerintahan Masa Rasulullah saw

Pembahasan tentang masalah pemerintahan dalam Islam tidak dapat dilepaskan dengan pembahasan masalah pemerintahan dimasa Rasululllan. Karena Rasululllan yang pertama kali mendirikan sekaligus membentuk pemerintahan Islam, sesudah hijrahnya beliau dari Makkah ke Madinah.

Sebenarnya pemerintanan Islam yang pertama didirikan oleh Rasulullah saw tersebut berawal dari suatu kejadian yang sederhana, namun akhirnya menjadi tidak kesil awal lahirnya era baru bagi Islam dan juga bagi dunia, yaitu perjumpaan Rasulullah di Aqabah Mine dengan orang dari suku Yasrib, yang datang ke Makkah untuk menunaikan ibadah haji. Dan kepada mereka didakwakan Islam dan mereka menerima.

Sekembali mereka ke Yasrib, dikembangkanlah Islam di sana dan banyak penduduk Yasrib yang masuk Islam.

Tahun berikutnya, datanglah dua belas orang pria lagi dari Yasrib dan berjumpa lagi dengan Rasulullah saw di Aqabah. Merekapun masuk Islam. Bersama sama mereka Rasulullah mengirim Mas'ab bin Umair untuk mempersiapkan mental dan fisik Yasrib menjadi markas besar umat Islam.

Pada musim haji berikutnya, datanglah dari Yasrib ke Makkah 70 orang muslimin dan musyrikin lagi untuk menjumpai Rasulullah.

Pada waktu tengah malam sunyi, mereka berkumpul di Jabal Aqabah, diantara mereka terdapat dua orang wanita, yaitu Nasitab binti Ka'ab (Umi Umarah) dan Asma' binti Amr bin Ady, Rasulullah dengan ditemani oleh pamannya Al-Abbas (waktu itu belum Islam, tapi pergi untuk menetralkan hati kemenakannya) datang menjumpai mereka.

Dalam pertemuan politik yang penting itu, Rasulullah bersabda : " Saya meminta ikrar saudara-saudara, agar membela saya seperti saudara-saudara membela isteri dan anak saudara-saudara sendiri ". Dengan serentak mereka berikrar, Demi Allah kami akan membela

engkau ya rasulullah, seperti halnya kami membela anak anak dan isteri kami sendiri. Sesungguhnya kami adalah pahlawan-pahlawan yang selalu siap mempergunakan senjata. Setelah itu Rasulullah melantik dua belas orang diantara mereka untuk menjadi pemimpin dan perwira; tiga dari suku Khajraj dan sembilan dari suku Aus. Hal ini merupakan langkah nyata membentuk kekuatan fisik di luar Makkah.

Tidak berapa lama setelah terjadi peristiwa yang bersejarah itu, maka Rasulullah bersama sahabatnya yang setia Abu Bakar hijrah ke Yasrib.

Hijrahnya beliau ke Yasrib berarti berkumpulnya panglima tertinggi dengan para perwira dan pasukannya, dan disaat itu pulalah dinyatakan berdirinya Daulah Islamiyan (negara Islam) yang waktu itu masih dipakai istilah " umat Islam ". peristiwa yang maha penting itu, ditetapkan menjadi tarikh tahun hijrah. Dan dengan tetapnya Rasulullah di Yasrib yang kemudian namanya diubah menjadi " Madinah ", maka lahir unsur kekuatan (sultan) yang berpusat pada dirinya yang mulia. (A. Hasjmi, 1984 : 46).

Setelah Daulah Islamiyan diproklamirkan, maka Rasul sebagai kepala negara mengambil suatu langkah politik yang sangat penting, yaitu mengikat suatu

perjanjian antara kaum muslimin disatu pihak dengan kaum yahudi dan musrikin Madinah di pihak lain. Kejadian tersebut lebih dikenal dengan istilah " Piagam Madinah " yang isinya secara garis besarnya adalah mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas-komunitas yang merupakan komponen-komponen masyarakat yang majemuk di Madinah. (H. Munawir Sjadzali, MA, 1990 : 10).

Demikianlah sedikit uraian sejarah lahirnya Daulah Islamiyah, maka selanjutnya bagaimana rasulullah memegang pemerintahan.

Dalam " Al Dustur al Madinah " menyatakan bahwa seseorang yang mereka tentukan sebagai kepala pemerintahan, yaitu Rasulullah saw. Penetapan seperti itu berkali-kali disebutkan dalam dokumen tersebut. Misalnya jika terjadi perselisihan pendapat tentang masalah sesuatu, maka harus dikembalikan kepada Allah dan Muhammad saw. Jika terjadi masalah antara pihak-pihak yang terkait dalam perjanjian itu (dapat disebutkan disini antara klan-klan dan suku-suku dan kabilan-kabilah) yang mengakibatkan adanya kemunduran dalam hubungan, maka harus dikembalikan penyelesaiannya berdasarkan ajaran Allah dan tuntunan Rasulullan. (Moh, S. El wa, 1983 : 40).

Preses ketika Rasulullah diangkat menjadi kepala pemerintahan Mohammad S. El Wa mengatakan, ketika Rasulullah hijrah bersama pengikutnya ke Madinah memang didahului oleh 2 kali bai'an. Pertama kali Rasulullah bertemu dengan 12 orang Madinah. mereka menyatakan tunduk dan patuh kepada agama Islam yang dibawah Rasulullah, yaitu tunduk kepada Allah, juga bersedia menerima standart moralitas baru yang merupakan dasar adanya masyarakat yang mulia. Bai'an kedua, terjadi setahun kemudian. Peristiwa itu terjadi pada musim haji. Rasulullah bertemu dengan 73 penduduk Madinan, laki-laki dan 2 perempuan. Disamping isi bai'ahnya seperti yang pertama ditambah juga ketaatan mereka untuk membantu perdamaian dan kesiapan mereka berperang melawan musun-musun yang lebih dahulu memerangi agama Islam dan pemerintahan yang akan dibentuk kemudian. Bai'an itu termasuk juga ketaatan mereka terhadap kebenaran. (1983 : 33).

Bai'an itu penting dari sudut pandangan politik. Suatu kenyataan bahwa hijran Rasulullah beserta pengikutnya ke Madinah, merupakan akibat dari dua bai'ah itu, karena itu, dari segi sejarah Islam, kedua bai'ah itu juga merupakan pondasi munculnya pemerintahan Islam. (Mohammad, S. El Wa, 1983 : 33).

Ibnu Knaaldum menganggap bay'ah sebagai sumpah kepatuhan rakyat kepada penguasa. Sebetulnya bay'ah melambangkan serah terima kekuasaan rakyat kepada imam lalu imam berjanji akan melaksanakan hukum Islam dan memenuhi narapan-harapan rakyat. Menurut asat katanya, kata kerja bay'ah mengungkapkan tindakan yang dilakukan kedua belah pihak, yang menghasilkan kewajiban timbal balik. (Mumtaz Ahmad, 1993 : 82).

Memerikan komentar tentang bay'ah, Abu Ya'la mengatakan bahwa kontrak tersebut diberikan dengan syarat imam melaksanakan keadilan dan memenuhi tanggung jawab jabatannya. Maka, bay'ah bukanlah hanya kewajiban rakyat untuk mematuhi penguasa, melainkan juga syarat-syarat rakyat untuk patuh. Segera setelah penguasa menerima persyaratan-persyaratan dari rakyat, maka hal itu menjadi kewajibannya. Lebih lanjut, Abu Ya'la menekankan bahwa landasan kontrak tersebut adalah ungkapan kepuasan rakyat yang memberi bay'ah, baik dalam kata-kata maupun dalam bentuk lain. (Mumtaz Ahmad, 1993 : 82).

Ibnu Taimiyah menegaskan bahwa kekuasaan penguasa merupakan tanggung jawab yang harus dipenuhi dengan baik menurut pendapatnya, sama dengan tanggung jawab guru pembimbing anak yatim, wali baitul mai, dan

agen (pengacara). Penguasa harus mengurus rakyatnya, seperti yang dilakukan pengembala kepada gembalanya. Penguasa disewa rakyatnya agar bekerja untuk kepentingan mereka. Jadi, kontrak mencerminkan tugas membimbing, bekerja dan agen sekaligus. Bagaimanapun juga, hak rakyat berada di depan. Ibnu Taimiyah menggambarkan kewajiban timbal balik kedua belah pihak sedemikian sehingga menjadikan perjanjian sebagai bentuk kemitraan. Hal tersebut melukiskan hak dan kewajiban kedua belah pihak secara seimbang, karena rakyat bisa saja berpandangan dangkal atau pasif, yang menuntut hak-haknya tanpa melaksanakan tanggung jawabnya. (Mumtaz Ahmad, 1993 : 82).

Dari keterangan dan pendapat-pendapat di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Nabi Muhammad saw menjabat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan atas dasar bay'ah dari rakyat, yang mempunyai arti sumpah kepatuhan rakyat kepada penguasa. Kemudian penguasa berjanji akan melaksanakan hukum Islam dan memenuhi harapan-harapan rakyat, hak rakyat berada di depan dan antara keduanya merupakan bentuk kemitraan.

Di dalam menjalankan roda pemerintahan, Rasulullah dibantu oleh beberapa sahabatnya. Diantaranya

ada tiga sahabat besar yang disebut-sebut oleh jumbuh ulama' sebagai orang yang pernah diberi kekuasaan untuk menetapkan hukum di saat Rasul masih hidup.

Di antara para Ulama' itu ada yang mengatakan: Rasulullah saw telah melimpahkan kekuasaan untuk menetapkan hukum kepada Umar Ibn al-Khattab, Ali bin Abi Thalib, dan mu'at bin Jabal. (Ali Abdur Raziq, 1985 : 63).

Tentang Ali Bin Abi Thalib, Rasul telah mengangkat sebagai wakil beliau untuk Yaman agar menetapkan hukum di sana. Saat itu Ali masih remaja. Abu Dawud meriwayatkan dari Ali bin Abi Thalib, Ali berkata : Rasulullah mengutuskan jadi hakim di Yaman, sedangkan aku waktu itu masih muda dan belum begitu kenal seluk beluk memutuskan suatu hukum. Maka saat itu Rasul pun berkata : Allah akan memberi petunjuk kepada mu, menajamkan ucapanmu. Dan bila diajukan kepadamu suatu perkara yang dipersengketakan oleh dua orang, maka janganlah sekali-kali engkau memutuskan perkara itu sebelum mendengar pengaduan pihak yang lain, sebab boleh jadi dialah yang akan membuat jelas hukum apa yang mesti engkau putuskan. Dan sejak saat itulah aku menjadi hakim di Yaman tanpa perasaan ragu sedikitpun. (Ali Abdur Raziq, 1985 : 65).

Begitu juga Mu'adz bin Jabal dikirim oleh Rasulullah sebagai penguasa di Al-Janad, bagian dari Yaman, untuk mengajarkan Al-Qur'an dan syari'at Islam, serta mengambil keputusan berbagai keputusan yang mereka persengketakan. Selain itu, ia juga bertugas mengambil zakat dari para pegawai yang berada di wilayah Yamanseluruhnya. (ibit : 66). Begitu juga Rasul menyuruh Umar bin Khattab.

Dan dalam hal ini Rasulullah tidak pernah sekalipun mempergunakan istilah " wazir " kecuali dengan arti : seorang pembantu kepala negara dalam menjalankan tugasnya. Rasul, antara lain berkata : Apabila Allah berkenendak baik terhadap seorang Amir, niscaya ia memberinya seorang wazir yang mengingatkannya disaat ia lupa, dan apabila ia bertindak benar wazir itu membantunya. Namun bila Allah menghendaki selain itu, ia akan memberinya wazir yang janat, bila ia keliru wazir itu tidak mengingatkannya, dan bila ia bertindak benar, ia tidak membantunya. (Moh. asad, 1985 : 112-113).

Dari uraian-uraian diatas, dapat dikatakan bahwa pembantu-pembantu Rasulullah itu bertanggung jawab pada Rasulullah, dalam arti pembantu-pembantu itu diangkat dan dibernentikan oleh Rasulullah.

F. Pemerintahan Masa Khalifah Ar-Rasyidin

Prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang menjadi tumpuan dan arah sistem pemerintahan Islam pada masa Rasulullah saw. Sepeninggal beliau dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh para khalifah (pengganti) beliau. Umat Islam menyebut para khalifah pengganti Rasulullah tersebut dengan sebutan khulafa Ar-Rasyidin, yaitu para khalifah yang adil dan benar. (Abul A'la Al-Maududi, 1993 : 111).

Sebutan terhadap para khalifah yang demikian adalah layak, karena memang dalam penyelenggaraan pemerintahan para khalifah tersebut selalu mengacu pada dasar dan prinsip-prinsip pemerintahan yang dicontohkan oleh Rasulullah. Dan memang para khalifah tersebut adalah sahabat utama Rasulullah dan tahu persis apa yang telah dicontohkan oleh Rasulullah terhadap mereka disaat Rasulullah memegang kepala pemerintahan.

Setelah sepinggal Rasulullah, beliau tidak menunjuk salah seorang penggantinya atau mewasiatkan terhadap hal tersebut. Namun para tokoh masyarakat kaum muslimin mengetahui benar bahwa Islam menuntut adanya kekhilafan yang didasarkan atas Musyawarah.

Adapun cara pengangkatan khalifah pada masa itu

pun bermacam-macam, hal ini disebabkan karena Rasulullah tidak menunjuk atau mewasiatkan jabatan secara langsung sebelum beliau meninggal, juga tidak menunjukkan cara-cara pengangkatan khalifah tersebut, beliau hanya meninggalkan prinsip-prinsip yang harus dipegang oleh para penerusnya yaitu musyawarah dalam menentukan masalah kepentingan umat.

Langkah Rasulullah ini mempunyai pengertian yang sangat luas karena andai saja Rasulullah memilih penggantinya maka wajib bagi para kaum muslimin untuk menerimanya sebagai khalifah walaupun mungkin ada perasaan berat. Begitu juga andai saja Rasulullah menentukan suatu cara memilih khalifah maka cara tersebut menjadi satu-satunya cara pemilihan khalifah bagi kaum muslimin sepanjang masa, walaupun cara tersebut sudah tidak relevan dengan situasi dan kondisi yang ada, namun mengingat hal tersebut diajarkan oleh Rasulullah maka umatnya harus menganggap hal tersebut sebagai salah satu risalah yang beliau bawa.

Menurut pendapat Dr. M. Amin Rais, bahwa syari'at Islam tidak berbicara mendetail tentang hal tersebut namun memberikan nilai politik atau prinsip-prinsip konstitusional tentang semua hal yang menyangkut kenegaraan agar umat Islam secara cerdas

dan kreatif dapat merumuskan keperluan-keperluannya se
suai dengan perkembangan zaman. (Dr. M. Amin Rais,
1987 : 56).

Secara garis besarnya pengangkatan khalifah pa-
da waktu itu adalah sebagai berikut : " khalifah
pertama, Abu Bakar dipilih oleh kepala-kepala Muhajir
dan Anshar yang hadir di Madinan diwaktu Rasulullah
telah meninggal dunia, diwaktu ia telah hampir mening-
gal dunia pula, dicalonkan Umar sebagai penggantinya,
dan pilihannya itu diterima oleh masyarakat. Ratifika-
si dalam perkara ini, sama dengan pemilihan. Tatkala
Umar akan meninggal dicalonkannya satu badan pemilih
yang terdiri dari enam orang para sahabat yang
terkemuka dan mempercayakan kepada mereka untuk memi-
lih gantinya dalam kalangan mereka. pilihan mereka itu
jatuh pada usman yang telah diakui masyarakat sebagai
gantinya yang berhak. Sesudah Usman meninggal pula,
Ali diproklamirkan menjadi amirul mu'minin oleh
segolongan manusia di Masjid Nabi, dan masyarakat wak-
tu itu menerima pula proklamasi tersebut" (Mohammad
Asad, tt : 17).

Untuk lebih jelasnya mengenai pemerintahan masa
khulafa Ar-Rasyidin ini, maka perlu adanya penjelasan
tentang bagaimana sistem pemerintahan pada saat itu,

khususnya sosialisasi dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, serta hubungan antara keduanya :

1. Kekuasaan Eksekutif

Pada masa pemerintahan Kulafa Ar-Rasyidin, kekuasaan eksekutif dipegang oleh kalifan. Hal ini tampak jelas dalam sejarah bahwa beliau berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, dalam urusan kenegaraan nampak betul keterlibatan mereka didalamnya.

Sebelum membicarakan masalah bay'ah kepada khalifah, terlebih dahulu membicarakan badan yang mempunyai otoritas untuk membay'ah Khulafaur Rasyidin yaitu suatu badan atau lembaga yang dinamakan " ahlul hilli wal aqdi " (majelis permusyawaratan).

Perlu diketahui bahwa lembaga diatas tidak begitu saja ada tapi melalui beberapa proses, dimana Khulafaur Rasyidin belum terdapat lembaga legislatif dalam arti yang modern. Namun sama sekali tidak diragukan bahwa para khalifah yang mulia itu, tidak segan-segan memintak pertimbangan para tokoh masyarakat dan mengajak mereka bermusyawarah dalam persoalan penting yang dihadapi negara. (Moh. Asad, 1985 : 96).

Ini terbukti di saat khalifah yang pertama "Abu Bakar " merasa tidak terikat kewajiban membentuk majelis permusyawaratan, karena adanya salah satu ayat dalam surat As-Syura itu akan membantunya menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapinya, maka secara instinktif tergeraklah hatinya untuk memanfaatkan suatu lembaga yang merupakan tradisi masyarakat Arab masa lalu yang tidak bertentangan dengan syari'at Islam, yaitu suatu lembaga yang memberi wewenang kepada pimpinan kabilah untuk mengemukakan pendapatnya. Karena itu dapat dipastikan bahwa anggota lembaga tersebut terdiri dari para pemimpin suku dan orang-orang terkemuka di negeri itu. (Mohi Asad, 1985 : 97-98).

Yang perlu dilakukan oleh khalifah hanyalah mengundang para sahabat besar dan para pemimpin kabilah itu untuk berembuk bersamanya, dan inilah bentuk " majelis permusyawaratan " yang beliau inginkan. Kendatipun demikian, sifat refrensatif majelis ini sedikitpun tidak kalah dengan majelis permusyawaratan yang dibentuk melalui pemilihan umum. (ibid, 99) dan inilah yang disebut dengan " ahl al-hal wa aqd ". (Abul Ala al-Maududi, 1993 : 289).

Sumber-sumber sejarah meriwayatkan bahwa empat khalifah pertama, setelah menerima bay'ah dari ahl

al-ikhtiar atau ahl al hall wa al aqd, menghadiri pertemuan umum di masjid di mana umat memberikan bay'an kepada mereka. (Mumtaz Anmad, 1993 : 94).

Dijelaskan pula oleh Abul A'la al Maududi dalam bukunya " khilafah dan kerajaan ", mengatakan : Umar bin khattab telah mencalonkan Abu Bakar untuk menduduki jabatan khalifah menggantikan kedudukan Nabi saw . Dan penduduk kota Madinah, yang pada hakekatnya merupakan wakil-wakil negeri secara keseluruhan, telah menerimanya dengan baik, mereka itu telah membay'atnya dengan suka rela dan atas dasar pilihan mereka, tanpa paksaan ataupun tekanan. Dan ketika Abu Bakar meninggal, ia mewasiatkan khalifah kepada Umar, dengan mengumpulkan penduduk di masjid Nabi saw kemudian mereka berkata kepada mereka : Apakah kalian menyetujui orang yang kutunjuk untuk menggantikan kedudukanku sepeninggalku ? sesungguhnya aku demi Allah, telah bersungguh-sungguh berdaya upaya memikirkan tentang hal ini, dan aku tidak mengangkat sanak keluargaku tapi aku telah menunjuk Umar sebagai penggantikku, maka dengarkanlah dan taatlah kepadaku. Orang banyakpun berkata " Sami'na wa atha'na " (kami dengar dan kami taat) (1992 : 112).

Dalam masalah bay'ah Ibn Khadun mengatakan

banwa bay'ah melambungkan serah terima kekuasaan rakyat kepada imam, lalu imam berjanji akan melaksanakan hukum Islam dan memenuhi harapan-harapan rakyat. Abu Ya'la mengatakan bahwa hal tersebut diberikan dengan syarat imam melaksanakan keadilan dan memenuhi tanggung jawab jabatannya. (Mumtaz Ahmad, 1993 : 82).

Ini sesuai sekali dengan pidato Umar bin Khatab dihadapan Majelis musyawarah, tentang politik khilafah yang berkenaan dengan permusyawaratan; katanya " aku tidak akan mengumpulkan kalian melainkan agar kamu dapat bersama-sama memikul amanat yang di pikulkan kepadaku dalam urusanmu. (Abul A'la al Maududi, 1992 : 116).

Dari keterangan-keterangan diatas dapat diambil suatu penjelasan bahwa keempat khalifah berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif atau memegang jabatan khalifah menerima bay'ah dua kali, yang pertama, dari ahl al hall wa al-aqd, dan yang kedua menerima bay'ah dari umat, yang mempunyai arti bahwa sumpah kepatuhan rakyat kepada imam kemudian imam berjanji akan melaksanakan hukum Islam dan memenuhi harapan-harapan rakyat, maka dapat dikatakan pula bahwa khalifah mempunyai mandat dari ahl hall wa al aqd (wakil-wakil rakyat) untuk melaksanakan harapan-

harapan rakyat.

2. kekuasaan legislatif

Pada masa pemerintahan kaulafa ar-Rasyidin, Undang-undang yang diperiakukan adalah sesuai dengan Al-Qar'an dan sunnan Rasuallah. Namun mengingat permasalahan semakin banyak yang timbul, maka kebutuhan akan perundang-undangan terus berjalan bahkan semakin banyak. Hal ini menuntut untuk diciptakannya Undang-undang tentang hal-hal yang tidak ada ketentuan dengan jelas dalam nash. Dalam rangka membuat Undang-undang tersebut Khalifah selalu menggunakan prinsip musyawarah.

Di zaman khalifan pertama, Abu Bakar dalam menerapkan ayat " wa amranum syura bainanum " yaitu dengan memanggil para dewan yang akan membantunya untuk mengatur pemerintahan, dengan nasrat yang penuh kepatuhan kepada peraturan-peraturan yang telah diterima baik oleh adat istiadat zaman lampau dan tidak pernah dibantah oleh syari'ah, yaitu rapat dari kepala-kepala suku dan pemimpin-pemimpin keluarga (Muhammad, 1994: 42).

Memang kenyataannya pada saat itu adalah



kian, masyarakat sekaligus memelihara organisasi-organisasi suku atau keluarga serta menghormati para pemimpin-pemimpin mereka. Dan pemimpin-pemimpin mereka mempunyai kekuasaan berbicara dan bertindak atas nama golongan yang mereka wakili.

Prinsip musyawaran ini akhirnya tetap dipegang dan dipertahankan oleh para khalifah sesudah Abu Bakar dalam rangka menetapkan suatu pendapat yang tidak ada nashnya dalam Al-Qur'an dan sunnah Rasulullah, atau ada nash namun masih diragukan dan akhirnya menjadi sumber hukum baru yang dipraktekkan setelah Rasulullah saw meninggal dunia.