

## BAB II

### EKSISTENSI PERATURAN MENTERI DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA DAN DALAM PERSPEKTIF ISLAM

#### A. Peraturan Menteri Dalam Ketatanegaraan Indonesia

##### 1. Pengertian Peraturan Menteri

Untuk menghindari kerancuan dalam memahami kajian ini, maka suatu uraian singkat tentang pengertian peraturan menteri perlu disajikan lebih spesifik. Karena penyajian pengertian ini tidak jarang, terutama dalam kajian-kajian ilmu sosial, suatu istilah dapat dipahami tidak sama dan di pandang dari aspek yang berbeda. Perbedaan pemakaian pengertian atau konsep dalam memandang sesuatu tentu akan menghasilkan kesimpulan berbeda pula.

Menurut bahasa peraturan berasal dari kata atur, yang artinya tataan (kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur.<sup>8</sup>

Kementerian adalah menteri yang diangkat oleh kepala Negara untuk kemudian kepadanya diserahkan suatu bidang jabatan yang dapat ia atur menurut kebijakannya sendiri dan ia dapat membuat keputusan-keputusan dengan ijtihadnya sendiri.

---

<sup>8</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, hal. 76

Menteri adalah pembantu presiden. Menteri menurut Undang-undang Dasar 1945 pasal 17, memimpin departemen pemerintahan. Jadi menteri membantu Presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu sesuai dengan tugas dan fungsi departemen. Meskipun UUD 1945 menyatakan menteri memimpin departemen, kenyataannya selalu tidak begitu. Terdapat menteri yang tidak memimpin departemen. Dalam praktek istilah “Menteri Negara”, justru menunjukkan menteri yang tidak memimpin departemen. Untuk menteri yang memimpin departemen, cukup disebut menteri. Penamaan menteri negarapun mengalami perkembangan. Menteri tanpa portofolio artinya menteri yang tidak memimpin departemen dan tidak membidangi tugas pemerintahan tertentu. Menteri Negara semacam ini kita jumpai misalnya pada Kabinet Presidensiil pertama (1945).<sup>9</sup>

Pada saat ini, menteri negara meskipun tidak memimpin departemen tetapi menjalankan tugas pemerintahan di bidang tertentu seperti Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga. Selain itu terdapat pula Menteri Koordinator (seperti Menko EKUIN) dan Menteri Muda (seperti Menteri Muda Keuangan).terdapat juga jabatan yang diberi nama Menteri seperti Menteri/Sekretaris Negara.<sup>10</sup>

Dewan menteri atau kabinet adalah suatu alat pemerintahan yang timbulnya berdasarkan konvensi ketatanegaraan. Menurut Ismail Suny,

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, hal. 90

<sup>10</sup>Ibid, hal.90

kabinet adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya, menteri-menteri itu tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anggota kabinet dan dalam teori hukum (*legal theory*) mereka hanyalah “*servant of the crown*”, kepada siapa kekuasaan eksekutif dibebankan.<sup>11</sup>

Konteks sistem pemerintahan presidensiil, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden karena itu ia bertanggungjawab kepada presiden. Namun demikian, menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa tetapi ia berkedudukan sebagai pemimpin departemen. Dalam hal ini, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemennya.<sup>12</sup>

Susunan organisasi departemen (KEPRES No. 45 Tahun 1974 yang diubah dengan KEPRES No. 45 Tahun 1984 terdiri dari Menteri sebagai pimpinan departemen, Sekretaris Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Kantor Wilayah, dan satuan-satuan lain yang lebih rendah seperti Biro, Direktorat, Pusat dan Inspektorat). Susunan organisasi ini dikelompokkan menjadi beberapa unsur, yaitu: unsur Pimpinan (Menteri), unsur Pembantu Pimpinan (Sekretariat Jenderal), unsur Pelaksana (Direktorat Jenderal), dan unsur Pengawasan (Inspektorat Jenderal).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, hal. 48

<sup>12</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hal. 153

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, hal. 91

- a. Menteri mempunyai tugas, yaitu:
  - 1) Memimpin Departemen.
  - 2) Menentukan kebijaksanaan di bidang pemerintahan yang secara fungsional ada di bawahnya.
  - 3) Membina dan melaksanakan kerjasama dengan Departemen, Instansi, dan organisasi lainnya.
  
- b. Sekretariat Jenderal melakukan tugas pembinaan administrasi, organisasi, ketatalaksanaan, memberikan pelayanan teknis dan administratif dalam lingkungan departemennya. Sedangkan fungsinya adalah:
  - 1) Melakukan koordinasi dalam arti mengatur dan membina kerjasama, mengintegrasikan, dan mensinkronisasikan seluruh administrasi departemen.
  - 2) Melakukan perencanaan dalam arti mempersiapkan rencana, mengolah, menelaah, dan mengkoordinasikan perumusan kebijaksanaan.
  - 3) Melakukan pembinaan administrasi dalam arti membina urusan tata usaha, mengelola dan membina kepegawaian, mengelola keuangan, dan peralatan/perlengkapan seluruh departemen.

- 4) Melakukan pembinaan organisasi dan tata laksana dalam arti membina dan memelihara seluruh kelembagaan dan ketatalaksanaan departemen.
  - 5) Melakukan penelitian dan pengembangan dalam arti membina satuan penelitian dan pengembangan sepanjang belum dilakukan oleh satuan organisasi lainnya dalam departemen yang bersangkutan.
  - 6) Melakukan pendidikan dan pelatihan dalam arti membina satuan pendidikan dan latihan sepanjang belum dilakukan oleh satuan lain dalam departemen yang bersangkutan.
  - 7) Melakukan hubungan masyarakat.
  - 8) Melakukan koordinasi penyusunan peraturan perundang-undangan dalam arti mengkoordinasikan perumusan peraturan perundang-undangan.
  - 9) Membina dan memelihara ketenangan dan ketertiban dalam lingkungan departemen.
- c. Direktorat Jenderal dipimpin oleh Direktorat Jenderal, menyelenggarakan fungsinya, adalah:
- 1) Perumusan kebijaksanaan teknis, pemberian bimbingan dan pembinaan, dan pemberian perizinan.
  - 2) Pengawasan teknis atas pelaksanaan tugas pokoknya.

- d. Inspektorat Jenderal dipimpin oleh Inspektur Jenderal, yang bertugas melakukan pengawasan dan menyelenggarakan fungsinya, adalah:
  - 1) Pemeriksaan administrasi umum, administrasi keuangan, hasil-hasil fisik pelaksanaan pembangunan.
- e. Kantor Wilayah adalah instansi vertikal departemen atau direktorat Jenderal. Kantor Wilayah dipimpin Kepala Kantor Wilayah yang bertanggungjawab kepada Menteri atau Direktorat Jenderal.

Keputusan bersama menteri dalam ketatanegaraan adalah suatu peraturan negara yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi warga negara diadakan dan di pelihara oleh penguasa negara.<sup>14</sup>

## 2. Pokok Peraturan Menteri

Pokok pikiran Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri no. 9 dan no. 8 tahun 2006 sebagai berikut:

- a. Ketentuan Umum

Dalam Peraturan Bersama ini yang dimaksud adalah:

- 1) Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam ajaran agamanya dan

---

<sup>14</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, hal. 15

kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.

- 2) Pemeliharaan kerukunan umat beragama adalah upaya bersama umat beragama dan pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama.
- 3) Rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga.
- 4) Organisasi kemasyarakatan keagamaan yang selanjutnya disebut Ormas Keagamaan adalah organisasi nonpemerintah bervisi kebangsaan yang dibentuk berdasarkan kesamaan agama oleh warga Negara Republik Indonesia secara sukarela, berbadan hukum, dan telah terdaftar di pemerintah daerah setempat serta bukan organisasi sayap partai politik.
- 5) Pemuka Agama adalah tokoh komunitas umat beragama baik yang memimpin ormas keagamaan maupun yang tidak memimpin ormas keagamaan yang diakui dan atau dihormati oleh masyarakat setempat sebagai panutan.

- 6) Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan.
- 7) Panitia pembangunan rumah ibadat adalah panitia yang dibentuk oleh umat beragama, ormas keagamaan atau pengurus rumah ibadat.
- 8) Izin mendirikan bangunan rumah ibadat yang selanjutnya disebut IMB rumah ibadat, adalah izin yang diterbitkan oleh bupati/walikota untuk pembangunan rumah ibadat.

b. Ketentuan Peralihan

- 1) FKUB dan Dewan Penasehat FKUB di provinsi dan kabupaten/kota dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak Peraturan Bersama ini ditetapkan.
- 2) Peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah wajib disesuaikan dengan Peraturan Bersama ini paling lambat dalam jangka waktu 2 (dua) tahun.

c. Ketentuan Penutup

Pada saat berlakunya Peraturan Bersama ini, ketentuan yang mengatur pendirian rumah ibadat dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969

tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam menjamin ketertiban dan kelancaran pelaksanaan pengembangan dan ibadat agama oleh pemeluk-pemeluknya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

### **3. Sasaran dan Tujuan Peraturan Menteri**

Pasal 2 ayat (3) UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan tiga tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu (1) peningkatan kesejahteraan masyarakat, (2) peningkatan pelayanan umum, dan (3) peningkatan daya saing daerah. Semua pihak, baik Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, maupun masyarakat berkepentingan dan memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan ketiga tujuan ini. Untuk itulah, UU 32/2004 juga telah membagi tugas-tugas dan kewenangan secara baik dan harmonis antara pihak-pihak ini, antara lain tercermin dari rumusan pembagian urusan pemerintahan, tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD.

Terkait relevansi PBM ini dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang agama sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) UU 32/2004. Bila hanya merujuk pasal ini saja, kita akan berpikir bahwa urusan bidang agama menjadi kewenangan pemerintah bukan menjadi urusan pemerintahan daerah. Karena itu, sepertinya tidak ada relevansinya terhadap

penyelenggaraan desentralisasi yang menjadi tugas Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah.

Sementara itu, PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 adalah berkenaan dengan Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Hal ini tertuang dalam pasal sebagai berikut:

*Pertama*, Pasal 22 huruf a UU 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal ini menegaskan bahwa "Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia".<sup>15</sup>

Sepertinya hal ini merupakan rumusan yang sederhana. Tetapi sesungguhnya hal ini terkait dengan persoalan yang fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kerukunan nasional dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk termasuk di dalamnya kerukunan umat beragama. Walaupun terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang agama, tetapi pemeliharaan atau penjagaan kerukunan umat beragama jelas menjadi kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

*Kedua*, Pasal 27 ayat (1) huruf c. Pasal ini menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Trianto dan Titik Triwulan Tutik, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, hal. 295.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 295.

Rumusan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah ini sangat relevan dan sejalan dengan rumusan kewajiban daerah sebagaimana diatur dalam pasal 22 huruf a UU 32/2004 di atas, bahwa dalam kenyataannya dinamika kemasyarakatan di berbagai daerah, termasuk yang berkaitan dengan implementasi kerukunan antar umat beragama, pada gilirannya saling berpengaruh dengan kondisi ketentraman dan ketertiban masyarakat. Dengan kata lain, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sama juga dengan menjalankan kewajiban daerah khususnya untuk menjaga kerukunan nasional. Bahkan kinerja kepala daerah juga antara lain diukur dari keberhasilannya memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

*Ketiga*, Pasal 26 ayat (1) huruf b UU 32/2004. pasal ini menegaskan bahwa wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah.

Rumusan pasal ini dapat dipandang merupakan jembatan yang sangat baik berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan antara yang menjadi kewenangan pemerintah dengan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Seperti diketahui, dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan atau urusan pemerintah, terdapat sejumlah instansi vertikal di daerah. Kendatipun tidak dimaksudkan sebagai bentuk intervensi terhadap masing-masing instansi, koordinasi atas

pelaksanaan tugas instansi vertikal ini di daerah menjadi tanggung jawab kepala daerah. Dalam hal ini, sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) huruf b tersebut, wakil kepala daerah membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan instansi vertikal di daerah.

Tetapi terkait dengan ketiga substansi sebagaimana disebut di atas bentuk peraturan perundang-undangan yang dipilih adalah Peraturan Bersama Menteri. Pada hakekatnya, Peraturan Bersama Menteri adalah Peraturan Menteri, sebagaimana Surat Keputusan Bersama Menteri adalah Surat Keputusan Menteri. Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan PBM ini terkait dengan Pasal 6 ayat (3), sementara dalam kerangka UU 32/2004 PBM ini terkait dengan pasal 22 huruf a, Pasal 27 ayat (1) huruf c, dan pasal 26 ayat (1) huruf b.

Selain mengacu berbagai pasal tersebut di atas, PBM ini juga mempertimbangkan masak-masak beberapa pasal dalam UUD 1945. Hal ini sepenuhnya dirumuskan dalam konsideran menimbang:

Bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya.

Bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Masih dalam kerangka UU 10/2004, khususnya dalam Pasal 54 ditegaskan bahwa "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan Peraturan Daerah". Walaupun tidak termasuk peraturan perundangan yang memerlukan masukan dari masyarakat, tetapi dalam penyusunan PBM ini sepenuhnya melibatkan masyarakat yang diwakili oleh wakil-wakil dari majelis-majelis agama. Bahkan di antara para wakil majelis agama tersebut, selain menekuni bidang keagamaan sesuai dengan majelisnya, juga para pakar bidang hukum yang sangat dihormati di bidangnya masing-masing.

#### **4. Pelaksanaan Peraturan Menteri**

Pelaksanaan wewenang jabatan ini, meskipun wewenangnya umum terikat dua syarat, yaitu: *Pertama*, khusus untuk menteri, ia berkewajiban untuk memberikan laporan kepada kepala negara tentang kebijakan yang telah ia buat dan tindakan yang telah ia laksanakan. *Kedua*, khusus untuk kepala negara, ia berwenang memeriksa kegiatan para menteri dan kebijakan-kebijakan yang telah ia buat, untuk memberikan persetujuan apa yang tepat dan benar, serta mengoreksi apa yang tidak tepat dan tidak benar karena

pembuatan kebijakan bagi umat adalah wewenang kepala Negara dan diserahkan kepada ijtihadnya.<sup>17</sup>

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa negara menjamin kebebasan beragama dan berkepercayaan (Pasal 28E jo Pasal 29 ayat 1). Bahkan, dalam Pasal 28I UUD 1945 dinyatakan bahwa kebebasan beragama tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Ketentuan itu masih diperkuat lagi dalam Pasal 22 UU No. 39/1999 tentang HAM. Setiap orang mempunyai kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama.

Prinsip dan pasal-pasal mengenai kebebasan beragama di atas masih sangat umum dan perlu penjabaran lebih lanjut. Jika dikaitkan dengan isu kebebasan beragama di Indonesia, masalahnya dapat dibagi menjadi sekurang-kurangnya 4 masalah:

- 1) Hubungan kebebasan beragama dengan agama lain. Ini menjadi masalah karena adanya pluralitas agama yang mengakibatkan adanya benturan program antara satu agama dengan agama lain.
- 2) Hubungan kebebasan beragama pada pemeluk agama masing-masing. Ini menyangkut masalah-masalah pemikiran dan pengamalan ajaran agama yang oleh umat penganut agama tersebut dianggap menyimpang.

---

<sup>17</sup> Imam al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, hal. 54

- 3) Hubungan kebebasan beragama dan pemerintah. Khusus ketika terjadi konflik peran pemerintah mutlak diperlukan sebagai penengah dan fasilitator antar agama atau antar pemeluk agama.
- 4) Hubungan kebebasan beragama dengan Deklarasi Universal HAM (Hak Asasi Manusia). Ini bermasalah ketika HAM yang dianggap universal itu ternyata secara konseptual dan praktis berbenturan dengan prinsip-prinsip dalam agama.

## **B. Peraturan Dalam Ketatanegaraan Islam**

### **1. Pengertian peraturan dalam Islam**

Kata *hukm* untuk menghindari kesalahpahaman. Hal itu disebabkan karena kata tersebut telah dialihbahasakan menjadi kata *hukum* dalam bahasa Indonesia dengan arti “peraturan, ketentuan atau putusan”.<sup>18</sup> Dalam bahasa Arab kata tersebut berpola masdar yang dapat dipergunakan dalam arti konotatif perbuatan atau sifat.<sup>19</sup> Dalam hal ini, kata *hukm* adalah hasil perbuatan, kata tersebut merujuk kepada sesuatu yang diputuskan, yaitu keputusan atau peraturan seperti yang dikenal dalam bahasa Indonesia dengan kata *hukum* dan dikaitkan dengan kehidupan masyarakat, maka kata tersebut

---

<sup>18</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, hal. 363-4.

<sup>19</sup> Ahmad Mukhtar ‘Umar, *Min Qadhaya al-Lughat wa al-Nahwu*, hal. 219-22

mengandung makna pembuatan kebijaksanaan atau melaksanakannya sebagai upaya pengaturan masyarakat.<sup>20</sup>

Kata “siyasah” yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik, dan pembuatan kebijaksanaan.<sup>21</sup>

Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>22</sup>

Menurut Ibn Qayyim al-Jauziyah, siyasah adalah suatu perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kebinasan, meskipun perbuatan tersebut tidak ditetapkan oleh Rasulullah SAW. atau diwahyukan oleh Allah SWT.<sup>23</sup>

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik benang merah bahwa fiqh siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan teori politik Islam dan siyasah syar'iyah sebagai pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.

---

<sup>20</sup> Abdul Mu'in Salim, *Fiqh Siyasah: Konsep Kekuasaan Politik dalam al-Qur'an*, hal.157

<sup>21</sup> Ibnu Manzur, *Lisan al-'Arab*, Juz 6, hal. 108

<sup>22</sup> Abdul Wahhab khallaf, *Al-Siyasah al-Syari'ah*, hal. 4-5

<sup>23</sup> Ibn Qayyim al-Jauziyah, *al-Thuruq al-Hukmiyah fi al-Siyasah al-Syari'ah*, hal. 16.

Secara sederhana siyasah syar'iyah diartikan sebagai ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syari'at.

Khallaf merumuskan siyasah syar'iyah dengan:

“Pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syari'at Islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama mujtahid”.<sup>24</sup>

Khallaf menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan masalah umum umat Islam adalah segala hal yang membutuhkan pengaturan dalam kehidupan mereka, baik di bidang perundang-undangan, keuangan dan moneter, peradilan, eksekutif, masalah dalam negeri ataupun hubungan internasional.<sup>25</sup>

Definisi ini lebih dipertegas lagi oleh Abdurrahman Taj yang merumuskan siyasah syari'ah sebagai hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara, mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan jiwa (semangat) syari'at dan dasar-dasarnya yang universal demi terciptanya tujuan-tujuan kemasyarakatan, walaupun pengaturan itu tidak ditegaskan baik Al-Qur'an dan al-Sunnah.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Abdul Khallaf, *op, cit*, hal. 15.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Abdurrahman Taj, *Al-Siyasah al-Syari'ah wa al-Fiqh al-Islami*, hal. 10

Menurut Bahansi merumuskan bahwa siyasah syar'iyah adalah pengaturan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan tuntutan syara'.<sup>27</sup> Sementara para fuqaha, sebagaimana dikutip Khallaf, mendefinisikan siyasah syar'iyah sebagai kewenangan penguasa / pemerintah untuk melakukan kebijakan-kebijakan politik yang mengacu kepada kemaslahatan melalui peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama, walaupun tidak terdapat dalil yang khusus untuk itu.<sup>28</sup>

Dengan menganalisis definisi-definisi yang dikemukakan para ahli di atas dapat ditemukan hakikat siyasah syar'iyah, yaitu:

- a. Bahwa siyasah syar'iyah berhubungan dengan pengurusan dan pengaturan kehidupan manusia,
- b. Bahwa pengurusan dan pengaturan ini dilakukan oleh pemegang kekuasaan,
- c. Bahwa tujuan pengaturan tersebut adalah untuk menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan (*jalb al-masalih wa daf' al-mafasid*),
- d. Bahwa pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan ruh atau semangat syari'at Islam yang universal.

Berdasarkan hakikat siyasah syar'iyah bahwa sumber-sumber pokok siyasah syar'iyah adalah wahyu al-Qur'an dan al-Sunnah. Kedua sumber

---

<sup>27</sup> Bahansi, *Al-Siyasah al-Jina'iyah fi al-Syari'at al-Islam*, hal. 25

<sup>28</sup> Khallaf, *op.cit*, hal. 4

inilah yang menjadi acuan bagi pemegang pemerintahan untuk menciptakan peraturan-peraturan perundang-undangan dan mengatur kehidupan bernegara. Namun karena kedua sumber tersebut sangat terbatas, sedangkan perkembangan kemasyarakatan selau dinamis, maka sumber atau acuan untuk menciptakan perundang-undangan juga terdapat pada manusia dan lingkungannya sendiri. Sumber-sumber ini dapat berupa pendapat para ahli, yurisprudensi, adat istiadat masyarakat yang bersangkutan, pengalaman dan warisan budaya.<sup>29</sup>

Sesuai dengan semangat kemaslahatan dan jiwa syari'at maka kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh penguasa wajib dipatuhi dan diikuti. Hal ini sesuai dengan firman Allah SWT.

QS. an-Nisa', 4:59:

íóÇ ÃóíõøåóÇ ÇáóøÐöíäó ÂãóäõæÇ  
 ÃóØöíÚõæÇ Çááóøåó æóÃóØöíÚõæÇ  
 ÇáÑóøÓõæáó æóÃõæáöí ÇáÃãúÑö  
 ãöäúßõáú

*“Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Alloh, taatilah Rasul-Nya dan para pemimpin diantara kamu.”<sup>30</sup>*

<sup>29</sup> Akhmad Sukardja, *Piagam Madinah dan UUD 1945*, hal. 11

<sup>30</sup> Ayat ini mengisyaratkan bahwa kepatuhan kepada Alloh dan Rasul-Nya adalah mutlak, berdasarkan kata *athi'u* yang mendahului kata Alloh dan Rasul-Nya. Sedangkan kepatuhan kepada *ulu al-amr* bersifat relatif sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam.

Dari segi prosedur, pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut harus dilakukan secara musyawarah, sebagaimana diperintahkan Allah dalam surat Ali 'Imran, 3:159 dan surat al-Syura, 42:38. sedangkan dari substansinya harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam,
2. Meletakkan persamaan (*al-musawah*) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintah,
3. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya (*'adam al-haraj*),
4. Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat (*tahqiq al-'adalah*),
5. Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudaratan (*jalb al-masalih wa daf al-mafasid*).<sup>31</sup>

Dari uraian tentang kategori hukum yang berlaku dalam lingkungan masyarakat Islam merupakan hukum baku dari syari' (Alloh dan Rasul-Nya) yang bersifat mutlak, universal dan masih global. Untuk menjabarkannya secara operasional dalam suatu masyarakat dan masa tertentu, para ulama mengerahkan segenap kemampuannya melakukan ijtihad, sehingga hukum-hukum syari'at tersebut dapat dilaksanakan oleh umat Islam. Inilah yang kemudian dikenal dengan fiqh yang mencakup berbagai aspek kehidupan

---

<sup>31</sup> Ibid, hal. 12.

umat Islam. Salah satu aspek fiqh yang dihasilkan oleh para ulama adalah yang berkaitan dengan masalah politik dan ketatanegaraan (*fiqh siyasa*).

## 2. Tujuan peraturan dalam Islam

Pemerintah bersama masyarakat sepakat menggunakan istilah kerukunan dengan konsep kerukunan hidup beragama yang mencakup kerukunan intern umat beragama, kerukunan antarumat beragama, dan kerukunan antara (pemuka) umat beragama dan pemerintah.

Negara Madinah dapat dikatakan sebagai negara dalam pengertian yang sesungguhnya, karena telah memenuhi syarat-syarat pokok pendirian suatu Negara, yaitu: wilayah, rakyat, pemerintah dan undang-undang dasar. Dari masyarakat ini kemudian Nabi Muhammad menciptakan suatu kekuatan sosial politik di Negara Madinah. Hal yang pertama dilakukan oleh Nabi Muhammad di Madinah dalam rangka pembentukan sebuah negara adalah membuat Piagam Madinah pada tahun pertama hijriyah. Piagam yang berisi 47 pasal ini memuat peraturan-peraturan dan hubungan antara berbagai komunitas dalam masyarakat Madinah yang majemuk.<sup>32</sup> Kesepakatan-kesepakatan antara golongan Muhajirin dan Anshar, dan perjanjian dengan golongan yahudi itu, secara formal ditulis dalam suatu naskah yang disebut *shahifah*. *Shahifah* dengan 47 pasal inilah yang kemudian disebut dengan

---

<sup>32</sup> Seperti diketahui, di Madinah terdapat tiga kelompok masyarakat, yaitu umat Islam yang terdiri dari kelompok imigran (*muhajirin*) Mekah dan penduduk asli Madinah sendiri (*anshar*) yang berasal dari suku Aws dan Khazraj, orang-orang Yahudi yang terdiri dari suku Nadhirm, Bani Quraizhah dan Bani Qunaiqa, dan sisa-sisa suku Arab yang masih menyembah berhala (*politeisme*).

Piagam Madinah. Piagam yang menjadi payung kehidupan berbangsa dan bernegara dengan multi etnis dan agama.

Nurcholis Madjid menegaskan bahwa konstitusi atau Piagam Madinah memuat pokok-pokok pikiran yang mengagungkan. Dalam piagam inilah untuk pertama kali dirumuskan ide-ide yang sekarang menjadi pandangan hidup modern di dunia, seperti kebebasan beragama, hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai dengan keyakinannya, kemerdekaan hubungan ekonomi antargolongan serta kewajiban bela Negara.<sup>33</sup>

Terwujudnya Piagam Madinah merupakan bukti sifat kenegarawan Muhammad. Beliau tidak hanya mementingkan orang-orang Yahudi dan mempersatukan kedua umat serumpun ini di bawah kepemimpinannya.

Agama Islam berdasarkan al-Qur'an berperan multifungsi, "*mengeluarkan manusia dari sisi gelap ke alam terang cahaya (nur)*"<sup>34</sup>.

Bila Islam tidak diamalkan dari inti nilai-nilai dasar (*basic of value*) Agama Islam, atau hanya sebatas kulit luar berupa *ritual ceremonial*, maka umat ini tidak akan berkemampuan bertarung di tengah perkembangan dunia global pada abad ke 21 (dua puluh satu) mendatang.

Agama Islam menyimpan rahasia besar "gerakkan tanganmu, Allah akan menurunkan untukmu rezeki"<sup>35</sup>. Nilai ajaran agama Islam melahirkan

---

<sup>33</sup> Nurcholis Madjid, "*Cita-cit Politik Kita*", dalam Bosco Carvallo dan Dasrizal, ed, Aspirasi Umat Islam Indonesia, hal. 11

<sup>34</sup> Diantaranya terdapat dalam A.1:14, QS. Ibrahim

masyarakat proaktif menghadapi berbagai keadaan sebagai suatu realitas perbaikan ke arah peningkatan mutu masyarakat. Abad ke depan akan banyak berperan masyarakat berbasis ilmu pengetahuan (*knowledge base society*), berbasis budaya (*culture base society*) dan berbasis agama (*religious base society*). Peran terbesar para intelektual aktif menata ulang masyarakat dengan nilai-nilai kehidupan berketuhanan dan bertamaddun sebagai mata rantai *tadhamun al Islami* (modernisasi, pengenalan Islam ketengah peradaban manusia).<sup>36</sup>

Piagam Madinah adalah perundang-undangan Islam yang berlaku universal bermuatan nilai asasi untuk terwujudnya *Hayatan Mubaraka*. Oleh karena itu, kualitasnya yang serba mencakup ini Piagam Madinah diakui sebagai “Konstitusi Tertulis yang pertama di dunia” . Allah SWT menyatakan bahwa dalam surat al-Ahzab ayat 21:

لَقَدْ كَانَ لَكُمْ فِي رَسُولِ اللَّهِ أُسْوَةٌ حَسَنَةٌ لِّمَن كَانَ يَرْجُوا اللَّهَ وَالْيَوْمَ  
الْآخِرَ وَذَكَرَ اللَّهَ كَثِيرًا ﴿٢١﴾

*Artinya: “Sesungguhnya telah ada pada diri Rasulullah itu suri teladan yang baik bagimu bagi orang yang mengharap rahmat Allah dengan kedatangan kiamat dan dia banyak menyebut Allah” .*

<sup>35</sup> Ungkapan Umar bin Khattab RA, kepada seorang pemuda yang hanya mendoa di bawah naungan Ka’bah adalah; “*Harrik yadaka unzil ‘alaika ar-rizqa*”. (al atsar).

<sup>36</sup> Sebagai catatan, kata-kata madani belum ada dalam kamus bahasa Indonesia. Bukan berarti bahwa masyarakat madani adalah “*masyarakat yang belum ada dalam kamus*”. masyarakat Madani adalah masyarakat maju dengan basic ilmu pengetahuan, kultur dan agama (Akidah tauhid) yang benar.

Di samping al-Quran dan Hadis Rasulullah meninggalkan warisan berupa Piagam Madinah sebagai teladan paripurna sebagai acuan-rujukan dalam menata hidup bermasyarakat berbangsa bernegara yang pluralistis.

Rasulullah mendirikan suatu negara suatu pemerintahan suatu persatuan suatu pergaulan hidup yang berasaskan persatuan dan kemanusiaan. Piagam Madinah mengatur menetapkan susunan suatu umat suatu masyarakat suatu pemerintahan. Piagam Madinah ditetapkan Rasulullah untuk semua berdasarkan prinsip-prinsip hubungan bertetangga baik dan persekutuan bersama yang menjamin kesatuan umat. Piagam Madinah memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban bagi semua pihak berikut jaminan dan perlindungan. Piagam Madinah mengatur hubungan persaudaraan antara semua orang serta menetapkan hak-hak dan jaminan perlindungan terhadap semua orang mengenai harta benda dan agama mereka untuk menjalankan ajaran-ajaran agama mereka dengan bebas dan persyaratan-persyaratan bepergian yang pantas dalam hidup bersama .

Dalam prakteknya akan terjadi berbagai bentuk penyesuaian menyangkut urusan yang berupa cabang dari pokoknya akan tetapi semua itu tidak akan menyimpang dari maksud dan tujuannya yang tetap demi

kepentingan manusia sebagai satu keseluruhan di semua tempat dengan sepanjang masa.<sup>37</sup>

### 3. Pelaksanaan peraturan dalam Islam

Semasa Nabi Muhammad hidup dan memimpin dunia Islam dengan hak otoritas yang penuh tak satupun warga negaranya yang berniat untuk berdemonstrasi, unjuk rasa apalagi bakar membakar bangunan, karena kepiawaiannya beliau bahkan pemeluk selain Islam pun merasa damai hidup berdampingan dengan masyarakat Islam yang dipimpin oleh baginda yang mulia itu.

Piagam madinah yang berhubungan dengan surat keputusan bersama adalah *pertama*; Hak asasi manusia dalam pasal 2, *kedua*; persatuan segenap warga negara pasal 16, *ketiga*; melindungi negara pasal 39 dan *keempat*; politik perdamaian pasal 45.

Namun, setelah masa Rasulullah, para *Khulafaurrasyidin* dengan sistem pemerintahannya sedikit demi sedikit mengalami perubahan. karena pertimbangan keadaan dan lingkungan yang berbeda, atau dengan alasan relevansi sistem itu sendiri, sistem kekhalifahan yang dipakai sangat berperan untuk mempersatukan kekuasaan wilayah Islam pada waktu itu, di samping itu para Khalifah mempunyai latar belakang keahlian yang berbeda, semisal

---

<sup>37</sup> Juwairiyah Dahlan, Piagam Madinah Dan Konsep Ummah.

Abu Bakar ahli politis. Umar ahli militer, Ustman ahli dalam bidang ekonomi serta Ali adalah seorang ahli ilmu ( *Babul Ilmu* ).<sup>38</sup>

Hal inilah yang membuat masa pemerintahan Islam mengalami perkembangan dan kemajuan, dan tentu saja berbasis *al-Qur'an* dan *as-Sunnah* yang berasal dari Nabi.

Setelah *Khulafaurrasyidin*, corak maupun bentuk negara berubah-ubah menurut perkembangan zaman. Dari sejak pemerintahan Bani Umayyah di Damsyik (Damaskus), Bani Abbasiyah di Baghdad, dan Bani Utsmaniyah di Istanbul, negara berbentuk kekhalifahan dengan corak monarki absolut. Kemudian, ketika khalifah Utsmaniyah bubar dan negara-negara Islam merdeka dari penjajahan, muncullah sejumlah negara berbentuk republik atau kerajaan.<sup>39</sup>

Namun pada masa Turki Usmani sebagai satu-satunya kerajaan Islam yang berdiri menjadi pusat penyerangan musuh-musuh Islam pada waktu itu, peradaban barat mulai bangkit dan membangun kembali setelah lama terpendam dari pandangan umat Islam. Sebagai bukti, mantan menteri juara dari Rumania menulis *Cent Proyets E Partage De La Turquie* (Seratus Rencana untuk Memusnakan Turki ).<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta, Gaya Media Pratama, 2001), hal. 44

<sup>39</sup> Ibid, hal. 82

<sup>40</sup> Ibid, hal. 95

Dari sinilah kekhalifahan semakin lama semakin tenggelam yang berarti bisa diartikan pertahanan negara-negara Islam melemah.

Maka bertebaranlah paham-paham barat yang merasuki sistem pemerintahan di dunia Internasional dan Indonesiapun termasuk menjadi penganutnya yang setia, memakai hukum-hukum yang Rasulullah ciptakan sebagai peraturan rumah tangga negara.