

BAB II

SISTEM PEMERINTAHAN DALAM ISLAM

A. Pengertian Sistem Pemerintahan

1. Sistem Pemerintahan

Secara etimologi, pemerintahan berasal dari: (a) Kata dasar "pemerintah" berarti melakukan pekerjaan menyeluruh. (b) Penambahan awalan "pe" menjadi "pemerintah" berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah. (c) Penambahan akhiran "an" menjadi "pemerintahan" berarti perbuatan, cara, hal atau urusan daripada badan yang memerintah tersebut.¹

Pemerintahan memang tidak identik dengan negara, karena negara bersifat statis, sedangkan pemerintahan bersifat dinamis. Namun antara negara dengan pemerintahan tidak dapat dipisah karena pemerintahlah yang berfungsi melaksanakan urusan-urusan kenegaraan. Suatu pemerintahan menentukan corak sistem yang dianut oleh negara, apakah teokrasi, nomokrasi dan sebagainya. Corak pemerintahan melahirkan bentuk sebuah negara. Bentuk negara menjadi penting bila pemerintah suatu negara menjadi mesin kekuasaan yang dijalankan oleh seorang pemimpin.

¹ Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam Studi Pemikiran A. Hasjmy*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 114. Ditinjau dari segi ilmu politik, menurut Ramlan Surbakti, pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *kubernan* atau *nakhoda kapal*. Artinya, menatap ke depan. Kemudian "memerintah" yang berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat ke tujuan yang telah ditetapkan. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Grasindo, 1999, hlm.167.

Di dalam literatur kenegaraan Islam dikenal dengan istilah *Imamah*, *khilafah* dan *Imarat*. Sehubungan dengan hal ini Abd Muin Salim mengatakan:

"Pemerintahan sebagai salah satu struktur dasar sistem politik merupakan lembaga yang menyelenggarakan mekanisme politik atau roda pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut "wali" atau "amir" atau dengan istilah lainnya yang dikenal dalam perpustakaan politik dan ketatanegaraan Islam."²

Dalam sistem kenegaraan Islam, pentingnya eksistensi suatu pemerintahan dianggap sama dengan wajibnya eksistensi negara itu sendiri. A. Hasjmy dengan mengutip pendapat Abdul Kadir 'Audah mengatakan bahwa:

"Apabila Allah telah mewajibkan agar kita berhakim kepada ajaran yang telah diturunkan kepada Rasul-Nya dan memerintah dengannya, maka menjadi kewajiban kaum muslimin untuk mendirikan suatu pemerintahan yang akan menegakkan perintah-perintah Allah di tengah-tengah mereka, dan tiap pribadi beribadat dengan menjalankan hukum, sesuai dengan ajaran Allah, sebagaimana mereka telah beribadah dengan puasa dan shalat. Atas dasar ini, apabila mendirikan negara berdasarkan syariat Islam hukumnya wajib, maka wajib pula hukumnya mendirikan pemerintahan Islam.

Fungsi pemerintahan Islam, yaitu menegakkan perintah Allah. Dengan kata lain menegakkan Islam sendiri, di mana al-Qur'an telah menugaskan kepada pemerintahan Islam supaya memusnahkan syirik dan menguatkan Islam, mendirikan sembahyang dan mengambil zakat, menyuruh ma'ruf dan melarang yang munkar, mengurus kepentingan-kepentingan manusia dalam batas hukum-hukum Allah."³

Menurut A. Hasjmy, ada tiga dasar untuk menyelenggarakan pemerintahan, yaitu: keadilan pemerintah, ketaatan rakyat, musyawarah antara pemerintah dengan rakyat.⁴

Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh fungsi negara, seperti

² Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 294

³ A. Hasjmy, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1984, hlm. 83-84.

⁴ *Ibid.*, h. 85.

legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja.⁵ Adapun kata "Islam" bahwa biasanya kata Islam diterjemahkan dengan “penyerahan diri”, penyerahan diri kepada Tuhan atau bahkan kepasrahan.⁶ Secara terminologi sebagaimana dirumuskan oleh Maulana Muhammad Ali, Islam mengandung arti dua macam, yakni (1) mengucapkan kalimah syahadat; (2) berserah diri sepenuhnya kepada kehendak Allah.⁷

Adapun mengenai sistem bahwa dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, W.J.S.Poerwadarminta, mengartikan sistem sebagai sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud.⁸ Sementara menurut Achmad Sanusi, sistem adalah suatu keutuhan kaidah-kaidah yang teratur dan mempunyai tujuan tertentu, sedang dengan kata pemerintahan dimaksudkan suatu lapangan kerja, suatu tugas, khususnya yang disebut Pemerintah dan dalam hubungannya dengan badan perundang-undangan.⁹ Setelah oleh Achmad Sanusi diberikan pengertian tentang sistem dan pemerintahan, kemudian dikemukakan sistem-sistem pemerintahan negara yaitu *pertama*: sistem yang dipusatkan secara mutlak dan bersifat revolusioner. *Kedua*: sistem presidential.

⁵ Sri Soemantri, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Bandung: Tarsito, 1976, hlm. 18-19.

⁶ Mohammad Arkoun, *Rethinking Islam*, Terj. Yudian W.Asmin, Lathiful Khuluq, Yogyakarta: LPMI bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 1996, hlm. 17

⁷ Maulana Muhammad Ali, *Islamologi, (Dinul Islam)*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1976, hlm. 2.

⁸ W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka, Cet. 5, 1976, hlm. 955

⁹ Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 17-21

Ketiga : sistem parlementer.¹⁰

Menurut Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil. Tentu saja di antara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk semu (*quasi*), karena jika dilihat dari salah satu sistem di atas, dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensiil.¹¹

Dengan demikian sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.¹² Sistem pemerintahan merupakan hubungan antara eksekutif dan legislatif,¹³

2. Sistem Pemerintahan dalam Islam

Menurut Hasan al-Banna sebagaimana dikutip oleh Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, pemerintahan Islam adalah pemerintah yang terdiri dari pejabat-pejabat pemerintah yang beragama Islam, melaksanakan kewajiban-kewajiban agama Islam dan tidak melakukan maksiat secara terang-terangan, melaksanakan hukum-hukum dan ajaran-ajaran agama Islam.¹⁴

Sistem pemerintahan yang pernah dipraktikkan dalam Islam sangat terkait dengan kondisi konstektual yang dialami oleh masing-masing-umat.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

¹¹ Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara Indonesia, 1983, hlm. 171.

¹² Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Ull Press, 1993, hlm. 83.

¹³ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 72.

¹⁴ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Fiqih Politik Hasan al-Banna*, Terj. Odie al-Faeda, Solo: Media Insani, 2003, hlm. 39.

Dalam rentang waktu yang sangat panjang sejak abad ke-7 Masehi hingga sekarang, umat Islam pernah mempraktekkan beberapa sistem pemerintahan yang meliputi sistem pemerintahan *khilafah* (*khilafah* berdasarkan *syura* dan *khilafah* monarki), imamah, monarki dan demokrasi.

Khilafah adalah pemerintahan Islam yang tidak dibatasi oleh teritorial, sehingga kekhalifahan Islam meliputi berbagai suku dan bangsa. Ikatan yang mempersatukan kekhalifahan adalah Islam sebagai agama. Pada intinya, *khilafah* merupakan kepemimpinan umum yang mengurus agama dan kenegaraan sebagai wakil dari Nabi Saw. Dalam bahasa Ibn Khaldun, kekhalifahan adalah kepemimpinan umum bagi seluruh kaum muslimin di dunia untuk menegakkan hukum-hukum syariat Islam dan memikul da'wah Islam ke seluruh dunia. Menegakkan *khilafah* adalah kewajiban bagi semua kaum muslimin di seluruh penjuru dunia. Menjalankan kewajiban yang demikian itu, sama dengan menjalankan kewajiban yang diwajibkan Allah atas semua kaum muslimin. Melalaikan berdirinya kekhalifahan merupakan maksiat (kedurhakaan) yang disiksa Allah dengan siksaan yang paling pedih.¹⁵

Berdasarkan *ijma'* sahabat, wajib hukumnya mendirikan kekhalifahan. Setelah Rasulullah wafat, mereka bersepakat untuk mendirikan kekhalifahan bagi Abu Bakar, kemudian Umar, Usman, dan Ali, sesudah masing-masing dari ketiganya wafat. Para sahabat telah bersepakat sepanjang hidup mereka atas kewajiban mendirikan kekhalifahan, meski mereka berbeda pendapat tentang orang yang akan dipilih sebagai khalifah, tetap mereka tidak berbeda

¹⁵ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008, hlm. 204-205.

pendapat secara mutlak mengenai berdirinya kekhalifahan. Oleh karena itu, kekhalifahan (*khilafah*) adalah penegak agama dan sebagai pengatur soal-soal duniawi dipandang dari segi agama.

Jabatan ini merupakan pengganti Nabi Muhammad Saw, dengan tugas yang sama, yakni mempertahankan agama dan menjalankan kepemimpinan dunia. Lembaga ini disebut *khilafah* (kekhalifahan). Orang yang menjalankan tugas itu disebut *khalifah*. Tentang penamaan *khalifah* Allah masih sering muncul pertentangan. Sebagian orang membolehkannya, berdasarkan kekhalifahan universal yang diperuntukkan seluruh anak Adam, yang dikandung dalam firman Allah: "Sesungguhnya Dia menciptakan mereka sebagai khalifah-khalifah". Jumhur ulama melarang memberi nama demikian, karena menurut mereka ayat tersebut tidak bermaksud begitu. Lagi pula, Abu Bakar menolak ketika beliau dipanggil dengan nama tersebut. "Saya bukan khalifah Allah, tapi khalifah Rasulullah".¹⁶

Dalam hubungannya dengan sub judul ini, maka pemerintahan yang dimaksud yaitu pemerintahan dalam perspektif Islam yang tentunya pembahasan dengan menengok pemerintahan di masa Nabi Muhammad Saw (negara Madinah). Sehubungan dengan itu, menurut Mohammed S. Elwa bahwa siapa saja terlibat dalam sebuah riset tentang prinsip-prinsip sistem politik Islam dan sejarahnya, maka harus menerima kenyataan bahwa Rasulullah Saw adalah yang pertama kali membentuk pemerintahan Islam,

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 206.

sesudah hijrah dari Mekkah ke Madinah.¹⁷

Menurut Hasan al-Banna, Islam menganggap pemerintahan sebagai salah satu dasar sistem sosial yang dibuat untuk manusia. Islam tidak menghendaki kekacauan atau anarkis dan tidak membiarkan satu jamaah tanpa Imam (pemimpin). Jadi orang yang menganggap bahwa Islam tidak memberi penjelasan tentang politik atau politik bukan bidang pembahasannya, maka ia mengkhianati dirinya dan juga mengkhianati Islam.¹⁸

Sebagaimana diketahui bahwa masa kenabian adalah masa yang pertama dari sejarah Islam, dan semenjak Rasulullah memulai dakwahnya sampai beliau wafat yang dinamakan masa itu dengan masa kenabian atau masa wahyu, mengingat ciri-ciri yang membedakannya dari masa-masa yang lain, adalah masa yang ideal, yang di masa itulah puncak berwujudnya keagungan Islam. Masa kenabian itu, terbagi kepada dua periode yang dipisahkan oleh hijrah. Dalam pada itu tidak ada di antara kedua fase itu perbedaan yang tegas bahkan periode yang pertama, adalah sebagai perintis jalan bagi yang kedua.

Di dalam periode yang pertama, timbullah benih masyarakat Islam dan dalam periode inilah ditetapkan dasar-dasar Islam yang pokok. Dalam periode yang kedua, disempurnakan pembentukan masyarakat Islam serta dijelaskan sesuatu yang tadinya dikemukakan secara ringkas (global) dan disempurnakan perundang-undangan dan tata aturan dengan melahirkan prinsip-prinsip baru,

¹⁷ Mohammed S. Elwa, *Sistem Politik dalam Pemerintahan Islam*, Terj. Anshori Thayib, Surabaya: PT Bina Ilmu, 1983, hlm. 19

¹⁸ Hasan al-Banna, *Majmu'ah Rasa'il al-Imam Syahid Hasan al-Banna*, alih bahasa, Su'adi Sa'ad, "Konsep Pembaruan Masyarakat Islam", Jakarta: Media Da'wah, 1986, hlm. 374-375.

serta menerapkan prinsip-prinsip itu ke dalam kenyataan. Dalam periode inilah nampak masyarakat Islam dalam bentuk kemasyarakatan sebagai satu kesatuan yang bergerak menuju kepada satu tujuan.¹⁹

Dari segi tinjauan politik, sejarah lebih memperhatikan periode yang kedua, karena jamaah Islamiyah pada waktu itu telah memperoleh kedaulatannya yang sempurna dan kemerdekaan yang penuh serta prinsip-prinsipnya mulai diterapkan ke dalam alam kenyataan. Dalam pada itu, kedua-dua periode ini dapat dikatakan dalam tinjauan sejarah, adalah masa pembentukan dasar dan membangun. Maka dia mempunyai kedudukan yang sangat tinggi nilainya. Karena dialah yang memberi jiwa kepada masa-masa yang datang sesudahnya. Dari segi *tafkir nazhary*, maka masa ini membentuk daya gerak yang menghasilkan teladan-teladan yang sempurna yang menjadi tumpuan pikiran para ahli, dan membentuk pula titik perjumpaan bermacam aliran. Walaupun satu sama lainnya menempuh jalan sendiri-sendiri.²⁰

Terbentuknya Negara Madinah, akibat dari perkembangan penganut Islam yang menjelma menjadi kelompok sosial dan memiliki kekuatan politik riil pada pasca periode Mekkah di bawah pimpinan Nabi. Pada periode Mekkah pengikut beliau yang jumlahnya relatif kecil belum menjadi suatu komunitas yang mempunyai daerah kekuasaan dan berdaulat. Mereka merupakan golongan minoritas yang lemah dan tertindas, sehingga tidak mampu tampil menjadi kelompok sosial penekan terhadap kelompok sosial mayoritas kota itu yang berada di bawah kekuasaan aristokrat Quraisy, yang

¹⁹ Hasbi Ash-Shiddieqy, *Islam & Politik Bernegara*, Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 2002, hlm. 3.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

masyarakatnya homogen. Tapi setelah di Madinah, posisi Nabi dan umatnya mengalami perubahan besar, Di kota itu, "mereka mempunyai kedudukan yang baik dan segera merupakan umat yang kuat dan dapat berdiri sendiri. Nabi sendiri menjadi kepala dalam masyarakat yang baru dibentuk itu dan yang akhirnya merupakan suatu negara. Suatu negara yang daerah kekuasaannya di akhir zaman nabi meliputi seluruh Semenanjung Arabia. Dengan kata lain di Madinah Nabi Muhammad bukan lagi hanya mempunyai sifat Rasul, tetapi juga mempunyai sifat Kepala Negara.²¹

Praktek pemerintahan yang dilakukan Muhammad SAW sebagai Kepala Negara tampak pada pelaksanaan tugas-tugas yang tidak terpusat pada diri beliau. Dalam piagam Madinah beliau diakui sebagai pemimpin tertinggi, yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.²²

Timbulnya berbagai masalah yang dihadapi dan perkembangan wilayah kekuasaan menuntut adanya peta pembagian tugas. Untuk pemerintahan di Madinah, Nabi menunjuk beberapa sahabat sebagai pembantu beliau, sebagai *katib* (sekretaris), sebagai *'amil* (pengelola zakat) dan sebagai *qadhi* (hakim). Untuk pemerintahan di daerah, Nabi mengangkat seorang wali,

²¹ Harun Nasution, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya*, Jilid I, Jakarta: UI Press, 1985, hlm. 88-90.

²² J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 97.

seorang *qadhi* dan seorang *'amil* untuk setiap daerah atau propinsi. Pada masa Rasulullah Negara Madinah terdiri dari sejumlah propinsi, yaitu Madinah, Tayma, al-Janad, daerah Banu Kindah, Mekkah, Najran, Yaman, Hadramaut, Oman dan Bahrain. Masing-masing pejabat memiliki kewenangan sendiri dalam melaksanakan tugasnya. Seorang *qadhi* diberi beberapa kebebasan penuh dalam memutuskan setiap perkara, karena secara struktural ia tidak berada di bawah wali. Ali bin Abi Thalib dan Muaz bin Jabal adalah dua orang *qadhi* yang diangkat Nabi, yang bertugas di dua propinsi berbeda. Nabi juga selalu menunjuk sahabat untuk bertugas di Madinah bila beliau bertugas keluar, memimpin pasukan misalnya. Demikian pula kedudukan beliau sebagai panglima perang, beliau sering wakilkan kepada para sahabat. Seperti dalam perang Muktah (8 H), beliau menunjuk Zaid bin Haritsah sebagai panglimanya. Beliau juga berpesan: Kalau Ziad gugur, maka Ja'far bin Abi Thalib memegang pimpinan, dan kalau Ja'far gugur, maka Abdullah bin Rawaha memegang pimpinan.²³

Adapun pranata sosial di bidang ekonomi yang juga menjadi bagian dari tugas kenegaraan, adalah usaha Nabi Muhammad SAW mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial rakyat Madinah. Untuk tujuan ini beliau mengelola zakat, infaq dan sadaqah yang berasal dari kaum muslimin, *ghanimah* yaitu harta rampasan perang dan *jizyah* (pajak) yang berasal dari warga negara non-muslim. *Jizyah* oleh kalangan juris muslim disebut juga "pajak perlindungan" (*protection tax*).

²³ Muhammad Husain Haekal, *Sejarah Hidup Muhammad*, Terj. Ali Audah, cet. ke-29, Jakarta: Litera Antar Nusa, 2003, hlm. 399-440.

Sedangkan praktek pemerintahan Nabi Muhammad di bidang hukum adalah kedudukan beliau sebagai *hakam* untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul di kalangan masyarakat Madinah, dan menetapkan hukuman terhadap pelanggar perjanjian. Ketika kaum Yahudi melakukan pelanggaran sebanyak tiga kali terhadap isi Piagam Madinah, dua kali beliau bertindak sebagai hakamnya., dan sekali beliau wakilkkan kepada sahabat untuk melaksanakannya. Kedudukannya sebagai hakam dan tugas ini pernah beliau wakilkkan kepada sahabat, dan penunjukan Muaz bin Jabal dan Ali bin Abi Thalib sebagai hakim, merupakan bukti praktek pemerintahan Nabi di bidang pranata sosial hukum.

Dari sebagian contoh praktek pemerintahan yang dilakukan oleh Muhammad SAW tersebut, tampak bahwa beliau dalam kapasitasnya sebagai Kepala Negara dalam memerintah Negara Madinah dapat dikatakan amat demokratis. Sekalipun undang-undangnya berdasarkan wahyu Allah yang beliau terima, dan Sunnah beliau termasuk Piagam Madinah. Beliau tidak bertindak otoriter sekalipun itu sangat mungkin beliau lakukan dan akan dipatuhi oleh umat Islam mengingat statusnya sebagai Rasul Allah yang wajib ditaati.²⁴

Dalam konteks itu beberapa ahli mengemukakan pendapat yang berbeda mengenai bentuk dan corak Negara Madinah tersebut di zaman Rasulullah. Ali Abd al-Raziq berpendapat bahwa Nabi Muhammad tidak mempunyai pemerintahan dan tidak pula membentuk kerajaan. Sebab beliau

²⁴ J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.*, hlm. 98-99.

hanya seorang Rasul sebagaimana Rasul-Rasul lain, dan bukan sebagai seorang raja atau pembentuk negara. Pembentukan pemerintahan tidak termasuk dalam tugas yang diwahyukan kepada beliau. Walaupun kegiatan-kegiatan tersebut dapat disebut kegiatan pemerintahan, namun bentuk pemerintahannya sangat sederhana, dan kekuasaannya bersifat umum, mencakup soal dunia dan akhirat. Karena sebagai Rasul beliau harus mempunyai kekuasaan yang lebih luas dari kekuasaan seorang raja terhadap rakyatnya. Kepemimpinan beliau adalah kepemimpinan seorang Rasul yang membawa ajaran baru, dan bukan kepemimpinan seorang raja, dan kekuasaannya hanyalah kekuasaan seorang Rasul, bukan kekuasaan seorang raja.²⁵ Berbeda dari pendapat ini, Khuda Baks, penulis dari Gerakan Aligarh India, menyatakan bahwa Nabi Muhammad tidak hanya membawa agama baru, tetapi juga membentuk suatu pemerintahan yang bercorak teokratis. yang puncaknya berdiri seorang wakil Tuhan di muka bumi.

Pada umumnya, para ahli berpendapat, masyarakat yang dibentuk oleh Nabi di Madinah itu adalah negara, dan beliau sebagai kepala negaranya. Watt, seorang orientalis, menyatakan masyarakat yang dibentuk oleh Nabi Muhammad di Madinah bukan hanya masyarakat agama, tetapi juga masyarakat politik sebagai pengejawantahan dari persekutuan suku-suku bangsa Arab. Instansi persekutuan itu adalah rakyat Madinah dan Nabi Muhammad sebagai pemimpinnya. Sebab beliau disamping seorang Rasul juga adalah Kepala Negara.. Hitti juga berpendapat, terbentuknya masyarakat

²⁵ Karen Armstrong, *Muhammad Biografi Sang Nabi*, Terj. Joko Sudaryanto, Yogyakarta: Penerbit Jendela, 2004, hlm. 250-280

keagamaan di Madinah yang bukan berdasarkan ikatan darah membawa kepada terbentuknya Negara Madinah. Di atas puncak negara ini berdiri Tuhan, dan Nabi Muhammad adalah wakil Tuhan di muka bumi. Beliau disamping tugas kerasulannya juga memiliki kekuasaan dunia seperti kepala negara biasa. Dari Madinah teokrasi Islam tersebar ke seluruh Arabia dan kemudian meliputi sebagian terbesar dari Asia Barat sampai Afrika Utara.

Dalam Negara Madinah itu memang ada dua kedaulatan, yaitu kedaulatan Syariat Islam sebagai undang-undang negara itu, dan kedaulatan umat. Syariat Islam sebagai undang-undang di satu segi ia membatasi kekuasaan umat untuk membuat undang-undang mengenai hukum sesuatu bila penjelasan hukumnya sudah jelas dalam nash syariat. Tapi di segi lain ia memberi hak kebebasan kepada umat untuk menetapkan hukum suatu hal yang belum jelas hukumnya, memerintahkan kepada umat agar memusyawarahkan setiap urusan mereka, yaitu urusan yang belum jelas hukumnya dalam nash syariat. Ini telah dicontohkan oleh Nabi Muhammad sebagai salah satu aktivitasnya yang menonjol di bidang pranata sosial politik dalam memimpin negara Madinah. Jadi negara Madinah itu adalah negara yang berdasarkan Syariat Islam, tapi ia memberi hak bermusyawarah dan berijtihad kepada umat. Dengan demikian corak Negara Madinah adalah negara berasaskan syariat Islam, dan bersifat demokratis.²⁶

Berdasarkan paparan di atas, dapatlah ditegaskan bahwa praktek pemerintahan yang dilakukan Muhammad SAW sebagai Kepala Negara

²⁶ J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.*, hlm. 100-101..

tampak pada pelaksanaan tugas-tugas yang tidak terpusat pada diri beliau. Dalam piagam Madinah beliau diakui sebagai pemimpin tertinggi, yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.²⁷

Abu Bakar menjadi khalifah cukup singkat yaitu 2 tahun (11-13 H), tapi pengangkatannya merupakan awal terbentuknya pemerintahan negara Madinah model Khilafah dalam sejarah Islam. Pemerintahan model Khilafah ini tampaknya belum berbeda jauh dengan sistem pemerintahan pada masa Nabi. Sepeninggal Abu Bakar, jabatan khalifah diamanatkan kepada 'Umar bin al-Khattab yang bergelar *Khalifatu-khalifatu Rasulullah*. namun Umar sering dipanggil *Amir al-Mu'min*. Umar tidak diangkat berdasarkan musyawarah, melainkan penunjukan Abu Bakar yang didahului konsultasi dengan sahabat lain. Abu Bakar mengambil inisiatif ini karena khawatir akan terulang peristiwa Baid Saqifah. Oleh karena itu sikap Abu Bakar ini dianggap para Yuris Sunni sebagai ijtihad Abu Bakar pribadi.²⁸

Di zaman pemerintahan 'Umar terjadi perluasan daerah yang begitu cepat sehingga administrasi pemerintahan mengalami perkembangan. Sistem pembayaran gaji dan pajak mulai diatur dan ditertibkan, pengadilan didirikan dalam rangka memisahkan lembaga yudikatif dengan lembaga eksekutif,

²⁷ *Ibid.*, hlm. 97.

²⁸ Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam Studi Pemikiran A. Hasjmy*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 42.

jawatan kepolisian dibentuk.²⁹

Salah satu mekanisme pemerintahan yang penting ialah pembentukan Majelis Permusyawaratan yang anggota-anggotanya terdiri dari suku Aus dan Kazraj yang berfungsi sebagai lembaga legislatif. Dengan demikian 'Umar jauh sebelum lahirnya teori "Trias Politica" telah mengatur administrasi pemerintahannya melalui pembagian atau pemisahan kekuasaan yaitu eksekutif yang ia pimpin, sedangkan yudikatif dilimpahkan kepada hakim dan kekuasaan legislatif ada pada Majelis Permusyawaratan.³⁰

B. Tugas dan Tujuan Pemerintahan

Menurut Hasan al-Banna sebagaimana dikutip oleh Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, kewajiban atau tugas-tugas pemerintah Islam adalah pertama, menjaga keamanan dan melaksanakan undang-undang; kedua, menyelenggarakan pendidikan; ketiga, mempersiapkan kekuatan; keempat, memelihara kesehatan; kelima, memelihara kepentingan umum; keenam, mengembangkan kekayaan dan memelihara harta benda; ketujuh, mengokohkan akhlak; kedelapan, menyebarkan dakwah.³¹ Adapun tujuan pendirian negara dan pemerintahan tidak terlepas dari tujuan yang hendak dicapai oleh umat Islam, yaitu memperoleh kebahagiaan di dunia dan keselamatan di akhirat. Karena tujuan ini tidak mungkin dicapai hanya secara pribadi-pribadi, maka Islam menekankan pentingnya pendirian negara dan

²⁹ *Ibid.*, hlm. 43.

³⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Prenada Media, 2003, hlm. 180.

³¹ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Fiqh Politik*, *op.cit.*, hlm. 40.

pemerintahan sebagai sarana untuk memperoleh tujuan tersebut.³²

Mendirikan *khilafah* atau pemerintahan dalam pandangan para juris sunni wajib menurut hukum agama sebagai pengganti tugas kenabian mengatur kehidupan dan urusan umat baik keduniaan, keagamaan dan untuk memelihara agama. Umat wajib menunjukkan kepatuhan dan ketaatan kepadanya. Kekuasaan politik harus dijadikan sebagai alat untuk melaksanakan syari'at Islam, menegakkan keadilan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, memelihara persamaan umat lewat kerjasama dan tolong-menolong, serta menciptakan keamanan dan ketenangan.³³

Menurut Imam al-Mawardi tugas-tugas yang harus diemban oleh kepala negara (sebagai kepala pemerintahan) ada sepuluh hal sebagai berikut:

1. Menjaga agama agar tetap berada di atas pokok-pokoknya yang konstan (tetap) dan sesuai pemahaman yang disepakati oleh generasi salaf (terdahulu) umat Islam. Jika muncul pembuat bid'ah atau pembuat kesesatan, ia berkewajiban untuk menjelaskan *hujjah* (alasan) kebenaran baginya dan menjelaskan pemahaman yang benar kepadanya, serta menuntutnya sesuai dengan hak-hak dan aturan hukum yang ada, sehingga agama terjaga dari kerancuan dan pemahaman yang salah.
2. Menjalankan hukum bagi pihak-pihak yang bertikai dan memutuskan permusuhan antar pihak yang berselisih, sehingga keadilan dapat dirasakan oleh semua orang. Tidak ada orang zalim yang berani berbuat aniaya dan tidak ada orang yang dizalimi yang tidak mampu membela dirinya.

³² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media, Pratama, 2007, hlm. 134.

³³ Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, *op.cit.*, hlm. 259.

3. Menjaga keamanan masyarakat sehingga manusia dapat hidup tenang dan bepergian dengan aman tanpa takut mengalami penipuan dan ancaman atas diri dan hartanya.
4. Menjalankan hukum *had*³⁴ sehingga larangan-larangan Allah tidak ada yang melanggarnya dan menjaga hak-hak hamba-Nya agar tidak hilang binasa.
5. Menjaga perbatasan negara dengan perangkat yang memadai dan kekuatan yang dapat mempertahankan negara sehingga musuh-musuh negara tidak dapat menyerang negara Islam dan tidak menembus pertahanannya serta tidak dapat mencelakakan kaum muslimin atau kalangan kafir *mu'ahad* (yang diikat janjinya).
6. Berjihad³⁵ melawan pihak yang menentang Islam setelah disampaikan dakwah kepadanya hingga ia masuk Islam atau masuk dalam jaminan Islam atau *dzimmah*. Dengan demikian, usaha untuk menjunjung tinggi agama Allah di atas agama-agama seluruhnya dapat diwujudkan

³⁴ Hukum *had* merupakan istilah yang berkaitan dengan *jarimah hudud* yaitu *jarimah* (tindak pidana) yang diancam dengan hukuman *had*. Pengertian hukuman *had* adalah hukuman yang telah ditentukan oleh syara' dan menjadi hak Allah (hak masyarakat). Lihat Ahmad Hanafi, *Asas-Asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1990, hlm. 6.

³⁵ Ahmad Warson Munawir dalam *Kamus Arab-Indonesia Al-Munawwir* mengartikan lafal jihad sebagai kegiatan mencurahkan segala kemampuan. Jika dirangkai dengan lafal *fi sabilillah*, berarti berjuang, berjihad, berperang di jalan Allah. Jadi kata jihad artinya perjuangan. Lihat Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, Yogyakarta: Pustaka Progressif, 1977, hlm. 217. Jihad berasal dari kata *al-juhd* yaitu upaya dan kesulitan. Dikatakan *jâhada*, *yujâhidu*, *jihâdan* dan *mujâhadatan*. Artinya: meluangkan segala usaha dan berupaya sekuat tenaga serta menanggung segala kesulitan di dalam memerangi musuh dan menahan agresinya, yaitu yang oleh pengertian sekarang dikenal dengan sebutan *al-harb* (perang). Yakni pertempuran bersenjata antara dua negara atau lebih. Hal semacam ini biasa terjadi pada masyarakat manusia, terkadang hampir tidak luput dari suatu bangsa dan suatu generasi. Lebih dari itu, perang dibenarkan oleh undang-undang, atau syari'at Tuhan yang terlebih dahulu (sebelum Islam). Lihat Sayid Sabiq, *Akidah Islam*, Bandung: CV Diponegoro, 1970, hlm. 82.

7. Menarik *fai-i* (hasil rampasan) dan memungut zakat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh syari'at Islam secara jelas dalam nash dan ijtihad.³⁶
8. Mengatur penggunaan harta *baitul-maal* secara efektif, tanpa berlebihan atau kekurangan, dan memberikannya pada waktunya, tidak lebih dahulu dari waktunya dan tidak pula menundanya hingga lewat dari waktunya.
9. Mengangkat pejabat-pejabat yang terpercaya dan mengangkat orang-orang yang kompeten untuk membantunya dalam menunaikan amanah dan wewenang yang ia pegang dan mengatur harta yang berada di bawah wewenangnya, sehingga tugas-tugas dapat dikerjakan dengan sempurna dan harta negara terjaga dalam pengaturan orang-orang yang tepercaya.
10. Agar ia melakukan sendiri inspeksi atas pekerjaan para pembantunya dan meneliti jalannya proyek sehingga ia dapat melakukan kebijakan politik umat Islam dengan baik dan menjaga negara. Ia tidak boleh menyerahkan

³⁶ Aghnides dalam bukunya, *The Background Introduction to Muhammedan Law* menyatakan sebagai berikut: "The word *ijtihad* means literally the exertion of great efforts in order to do a thing. Technically it is defined as "the putting forth of every effort in order to determine with a degree of probability a question of syari'ah." It follows from the definition that a person would not be exercising *ijtihad* if he arrived at an opinion while he felt that he could exert himself still more in the investigation he is carrying out. This restriction, if comformed to, would mean the realization of the utmost degree of thoroughness. By extension, *ijtihad* also means the opinion rendered. The person exercising *ijtihad* is called *mujtahid*. and the question he is considering is called *mujtahad-fih*."

"Secara bahasa, kata *ijtihad* berarti berusaha dengan sungguh-sungguh melaksanakan sesuatu. Secara teknis diartikan "mengerahkan setiap usaha untuk mendapatkan kemungkinan kesimpulan tentang suatu masalah syari'ah". Mengacu pada definisi ini maka seseorang tidak akan melakukan *ijtihad* apabila dia telah mendapat suatu kesimpulan sedangkan dia merasa bahwa dia dapat menyelidiki lebih dalam tentang apa yang dikemukakannya. Pembatasan ini akan berarti suatu penjelmaan bagi suatu penyelidikan yang sedalam-dalamnya. Jika diperluas artinya maka *ijtihad* berarti juga pendapat yang dikemukakan. Orang yang melakukan *ijtihad* dinamai *mujtahid* dan persoalan yang dipertimbangkannya dinamai *mujtahad-fih*. Lihat Nicolas P. Aghnides, *The Background Introduction To Muhammedan Law*, New York: Published by The Ab. "Sitti Sjamsijah" Publishing Coy Solo, Java, with the authority – license of Columbia University Press, t.t, hlm. 95.

tugas ini kepada orang lain karena sibuk menikmati kelezatan atau beribadah, karena orang yang terpercaya dapat saja menjadi pengkhianat dan orang yang baik dapat saja berubah menjadi penipu. Allah SWT berfirman,

يَا دَاوُودُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ
الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ... (ص: 26)

Artinya: "Hai Dawud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ia akan menyesatkan kamu cari jalan Allah...."(QS. Shaad 38: 26).³⁷

Tugas dan tujuan lembaga pemerintahan dalam pandangan Al-Ghazali, adalah lembaga yang memiliki kekuasaan dan menjadi alat melaksanakan syari'at, mewujudkan kemaslahatan rakyat, menjamin-ketertiban urusan dunia dan urusan agama. Lembaga pemerintahan juga berfungsi sebagai lambang kesatuan umat Islam demi kelangsungan sejarah umat Islam.³⁸

Sejalan dengan persyaratan kepala pemerintahan, tugas dan tujuan utama pemerintahan dalam pandangan Ibn Taimiyah untuk melaksanakan syari'at Islam demi terwujudnya kesejahteraan umat, lahir dan batin, serta tegaknya keadilan dan amanah dalam masyarakat. Paradigma pemikirannya ini banyak disandarkan kepada ayat-ayat al-Qur'an dan hadits. Tidak berbeda dari pendahulunya, Ibn Khaldun menyatakan sesungguhnya kehidupan di dunia ini bukanlah tujuan akhir dari keberadaan manusia. Kehidupan manusia

³⁷Yayasan Penterjemah/Pentafsir al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Surabaya: Depag RI, 2005, hlm. 736.

³⁸Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah, op.cit.*, hlm. 260-261.

di dunia ini adalah satu *marhalah* yang dijalani menuju kehidupan lain, yaitu kehidupan akhirat. Undang-undang Islam yang bersifat politik menaruh perhatian terhadap kehidupan dunia, maka imamah, warisan yang ditinggalkan oleh Nabi adalah untuk melaksanakan hukum-hukum Allah demi terwujudnya kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat.³⁹

C. Hubungan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif

Menurut Abul A'la al-Maududi bentuk hubungan antar-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam Negara Islam tidak terdapat perintah-perintah yang jelas. Tetapi konvensi-konvensi (kebiasaan ketatanegaraan) di masa Rasulullah dan Empat Khalifah memberi cukup pedoman bahwa Kepala Negara Islam merupakan pimpinan tertinggi dari semua lembaga negara yang berbeda ini, dan posisi ini dipertahankan oleh semua Empat Khalifah.⁴⁰

Tetapi, di bawah Kepala Negara, ketiga lembaga tinggi negara ini berfungsi secara terpisah serta mandiri satu sama lainnya. Lembaga yang disebut *ahl al-hall wa al-'aqd* yang bertugas untuk memberi nasihat kepada Kepala Negara mengenai masalah-masalah hukum, pemerintahan dan kebijaksanaan negara merupakan kesatuan yang terpisah. Kemudian ada pejabat-pejabat eksekutif yang tidak mengurus masalah-masalah yudisial yang diurus secara terpisah dan mandiri oleh para hakim (*qadhi*).

Dalam semua masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah

³⁹ *Ibid.*, hlm. 261.

⁴⁰ Abul A'la Maududi, *The Islamic Law And Constitution*, Terj. Asep Hikmat, "Sistem Politik Islam", Bandung: Mizan, 1990, hlm. 249.

pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan *ahl al-hal wa al-'aqd* dan segera setelah tercapai kesepakatan yang disyaratkan, maka lembaga ini bubar.

Para pejabat eksekutif bekerja langsung di bawah khalifah. Tetapi khalifah tidak dapat begitu saja memberhentikan atau mempengaruhi keputusan-keputusan mereka, sedemikian rupa sehingga seandainya dengan kapasitas pribadi atau kapasitasnya sebagai kepala eksekutif, seseorang mengajukan dakwaan kepada khalifah, maka sang khalifah harus hadir dan melakukan pembelaan di hadapan qadhi sebagaimana layaknya orang kebanyakan.⁴¹

Dalam Islam, bagaimana kedudukan yang benar dari lembaga legislatif? Ia bukan hanya merupakan lembaga penasihat Kepala Negara, yang nasihatnya dapat diterima dan dapat juga ditolak sesuai dengan kehendak Kepala Negara yang bersangkutan, atau apakah Kepala Negara harus menerima rekomendasi konsensus mayoritas mereka? Dalam kaitan ini, Al-Quran memerintahkan:

وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ (الشورى: 38)

Artinya: Mereka mengurus urusan mereka secara musyawarah. (QS Ays Syura/42: 38).⁴²

Al-Quran menyatakan:

وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ (آل عمران: 159)

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 249-250.

⁴² Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Pentafsir Al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Depag, 2005, hlm. 788.

Artinya: Bermusyawarahlah dengan mereka mengenai segala perkara. Dan jika kamu memiliki tekad yang bulat, maka bertakwalah kepada Allah, (QS. ali Imran/3:159).⁴³

Kedua ayat ini mewajibkan dilaksanakannya musyawarah dan juga mengarahkan Kepala Negara bahwa bilamana setelah musyawarah tersebut beliau telah mengambil keputusan, maka beliau harus menegakkannya dengan tekad yang bulat, dengan bertakwa kepada Allah.⁴⁴

Istilah *khilafah* mengandung arti "perwakilan", "pergantian", atau "jabatan khalifah". Istilah ini berasal dari kata Arab, "khalf" yang berarti "wakil", "pengganti", dan "penguasa". Dalam perspektif politik sunni, khilafah didasarkan pada dua rukun, yaitu: konsensus elit politik (*ijma'*) dan pemberian legitimasi (*bay'ah*). Karenanya, setiap pemilihan pemimpin Islam, cara yang digunakan dengan memilih pemimpin yang ditetapkan oleh elit politik. Setelah itu, baru dibai'ah oleh para rakyatnya. Cara demikian, menurut Harun Nasution tidak merupakan bentuk kerajaan, tetapi lebih cenderung pada republik. Dalam arti, kepala negara dipilih dan tidak mempunyai sifat turun-temurun.⁴⁵

Kekhilafahan dalam sejarah diawali dengan terbentuknya lembaga pemerintahan yang mengatur perikehidupan masyarakat setelah nabi Muhammad wafat. Lembaga kekhilafahan sendiri pernah disinyalir oleh nabi dalam ungkapan hadis yang diriwayatkan oleh Imam Ahmad, yang memberikan rincian sifat kekhilafahan, dari khilafah yang seperti jaman nabi

⁴³ *Ibid.*, hlm. 75.

⁴⁴ Abul A'la Maududi, *op.cit.*, hlm. 252.

⁴⁵ Kamaruzzaman, *Relasi Islam dan Negara: Perspektif Modernis dan Fundamentalis*, Magelang: Yayasan Indonesia Tera (Anggota IKAPI), 2001, hlm. 30.

(*khilafah 'ala ra nubuwah*), khilafah Yang Menggigit, Khilafah Yang Sombong, Khilafah jaman nabi.⁴⁶

Khilafah, salah satu produk pemikiran politik Islam klasik yang terus didengungkan hingga kini, harus diakui sebagai buah ijtihad brilian para sahabat dalam hal kepemimpinan politik pasca meninggalnya Nabi Muhammad. Meski tidak sepopuler pada masa pembentukannya, gagasan khilafah terus digulirkan oleh kelompok umat Islam yang dijangkiti gambaran ideal kejayaan Islam masa silam. Hal ini dilakukan sebagai respon dari keterbelakangan umat Islam di tengah belantara peradaban Barat. Bagi para pengusungnya, mengembalikan kedigjayaan Khilafah Islam merupakan jalan terbaik, bila umat Islam tak ingin terus dikuasai dan dihegemoni oleh kekuatan asing.⁴⁷ Secara tegas al-Qur'an menggunakan ungkapan *ulu al-amr* untuk konsep pemegang dan pengendali kekuasaan politik. Meskipun begitu para ulama tidak sependapat mengenai konsep yang dimaksud karena terpengaruh oleh perkembangan dan pemikiran politik zamannya. Pemerintah sebagai salah satu struktur dasar sistem politik merupakan lembaga yang menyelenggarakan mekanisme politik atau roda pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut "wali" atau "amir" atau dengan istilah lainnya yang dikenal dalam kepustakaan politik dan ketatanegaraan Islami.

Sejalan dengan tugas yang diemban, wali menggunakan kekuasaan politik yang dimilikinya berdasarkan prinsip pemusatan kekuasaan dan pertanggungjawaban dalam dirinya dan prinsip delegasi kekuasaan. Oleh

⁴⁶ Surwandono, *Pemikiran Politik Islam*, Yogyakarta: LPPI UMY, 2001, hlm. 52-53.

⁴⁷ Khamami Zada dan Arief R Arofah, *Diskursus Politik Islam*, Jakarta: LSIP, 2004, hlm.

karena itu dalam menyelenggarakan pemerintahan, kekuasaan wali adalah kepala pemerintahan. Ia memegang kekuasaan politik dan bertanggung jawab sepenuhnya atas penggunaan kekuasaan tersebut. Meskipun begitu, ia tidak dapat bertindak sendiri tanpa bermusyawarah dengan lembaga-lembaga yang terkait seperti lembaga legislatif.⁴⁸

Adanya lembaga-lembaga pemerintahan itu bukan saja karena kewajiban bermusyawarah, tetapi juga karena secara individual wali tidak akan mampu menangani urusan-urusan pemerintahan. Untuk itu ia memerlukan pembantu-pembantu dan secara bersama mereka merupakan sebuah badan penyelenggara tugas-tugas pemerintahan.

Sesuai dengan fungsi-fungsi yang diselenggarakan, lembaga-lembaga tersebut dapat dipilah atas: (1) lembaga legislatif (*majelis taqnin*), (2) lembaga eksekutif (*majlis tanfiz*), dan (3) lembaga yudikatif (*majlis qadha'i*). Lembaga yang pertama mempunyai dan menjalankan kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan berkenaan dengan masalah-masalah bukan akidah dan ritual dan yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan Sunah; juga peraturan yang berkenaan dengan pelaksanaan hukum Allah. Sedangkan lembaga yang kedua mempunyai dan menjalankan kekuasaan untuk menerapkan hukum Allah dan hukum perundang-undangan. Yang terakhir mempunyai dan menjalankan kekuasaan untuk membela hukum-hukum positif dari setiap serangan dan pelanggaran.⁴⁹

Seperti telah dikemukakan, distribusi kekuasaan politik dapat dilihat

⁴⁸ Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 294

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 295

dari dua segi. *Pertama*, pembagian kekuasaan antara lembaga pemerintahan pusat pada satu sisi dan lembaga pemerintahan daerah pada sisi lain. Pembagian ini berkaitan dengan pembagian wilayah negara dan kepentingan politik yang harus diselenggarakan oleh masing-masing peringkat pemerintahan. Oleh karena itu ia bersifat kuantitatif. *Kedua*, pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga pemerintahan setingkat yang berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan. Oleh karena itu distribusi ini bersifat kualitatif. Secara teknis distribusi kuantitatif dapat disebut sebagai "pembagian kekuasaan" (*sharing powers*), dan pembagian kualitatif sebagai "pemilahan kekuasaan" (*separating powers*).⁵⁰

Pembagian kekuasaan politik berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan telah dikenal sejak zaman Yunani Klasik. Aristoteles telah mengemukakan tiga lembaga kenegaraan yang terdapat dalam konstitusi negara-negara Yunani yang diselidikinya, yaitu: 1) Lembaga pertimbangan warga negara (*deliberate body*) yang berfungsi antara lain menyelenggarakan kekuasaan legislatif, 2) Lembaga pemerintahan (*magistracy*) yang menyelenggarakan kekuasaan eksekutif, dan 3) sidang pengadilan (*the court of law*).

Keterangan ini tidak menegasi adanya pemusatan kekuasaan dalam tangan seorang kepala pemerintahan. Hal itu diketahui dari klasifikasi bentuk pemerintahan yang beracu pada dua aspek: jumlah pemegang kekuasaan, dan tujuan pemerintah, kesejahteraan umum atau kepentingan pribadi.

⁵⁰ Abdul Muin Salim, *op.cit.*, hlm. 71. Miriam Budiardjo menggunakan dua peristilahan. *Pertama*, pembagian kekuasaan secara vertikal dan pembagian kekuasaan secara horisontal. *Kedua*, jenis pertama disebut pula *territorial devision of power*. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1982, hlm. 151

Pemikiran tentang pemilahan kekuasaan dan juga pemisahannya di antara lembaga-lembaga yang berbeda ditemukan pula dalam pemikiran abad-abad XVII dan XIII seperti yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu (1689-1755). Pemikiran tersebut sebagai reaksi terhadap pemerintahan tirani pada zamannya. John Locke membedakan tiga macam kekuasaan politik atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, sedangkan Montesquieu mengemukakan pendapatnya yang memisahkan kekuasaan itu atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif dan meletakkan masing-masing kekuasaan tersebut dalam kewenangan lembaga yang berbeda. Dengan cara seperti ini lembaga-lembaga pemerintahan saling mengawasi sehingga penindasan terhadap rakyat dapat dihindari.⁵¹

Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan ajaran "Trias Politika" yang mempunyai pengaruh terutama dalam penyusunan awal konstitusi Amerika Serikat (1789) dan di negara-negara Eropa Barat seperti Jerman dan Belanda. Meskipun begitu ajaran tersebut tidak lepas dari kritikan. G.H.Sabine, misalnya, menyatakan bahwa ajaran tersebut tidak berdasarkan fakta empiris, tetapi lebih berdasar pada pertimbangan persepsi Montesquieu sendiri tentang apa yang baik bagi negara Perancis. Oleh karena itu adalah mustahil menemukan prinsip-prinsip dasar yang diikuti oleh Montesquieu. Sejalan dengan kritikan tersebut, Ismail Suny juga menunjukkan kekeliruan metodologis Montesquieu dengan menyatakan pendapat Montesquieu

⁵¹ Abdul Muin Salim, *op.cit.*, hlm. 74-75

bertentangan dengan kenyataan yang sebenarnya berlaku di Inggris pada masa itu. Hal itu disebabkan oleh peranan keadaan yang dialami oleh pengarang itu sendiri.⁵²

Pada sisi lain, Bentham dalam *Fragment on Government* (1776), seperti diungkapkan G.H.Sabine, mengemukakan bahwa upaya pembatalan kekuasaan seperti pernyataan tentang hak-hak asasi manusia, pembagian kekuasaan dan pengawasan serta keseimbangan sebagai teori yang keliru dan mengandung kegagalan-kegagalan dalam dirinya sendiri untuk dipraktekkan adalah rumusan formalitas dan alasan-alasan teknis dalam hukum. Kritikan Bentham ini tidak dijelaskan lebih lanjut oleh G.H.Sabine. Meskipun demikian dalam praktek politik, ajaran tersebut ternyata tidak berjalan sepenuhnya seperti yang terlihat dalam negara-negara Barat yang terpengaruhi oleh ajaran Trias Politika.⁵³

Apabila uraian di atas disimpulkan, dapat dikemukakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan politik dalam sebuah negara dapat berdasarkan doktrin absolutisme dan doktrin konstitusionalisme. Dalam doktrin pertama, pemerintah yang terdiri seorang raja atau diktator memiliki kekuasaan tak terbatas yang dapat dipergunakannya secara sewenang-wenang terhadap warga negaranya dan harta bendanya. Sedangkan doktrin kedua mengandung makna kekuasaan pemerintah dibatasi oleh prinsip-prinsip yang pasti yang terkandung dalam hukum dasar (konstitusi) negara. Dengan begitu hak-hak individu dan masyarakat dapat dipelihara karena terhindar dari perlakuan

⁵² Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 2004, hlm. 2-3.

⁵³ Abdul Muin Salim, *op.cit.*, hlm. 75-76.

aniaya pemerintah.

Penyelenggaraan kekuasaan secara konstitusional ini mencakup pembagian kekuasaan dengan prinsip-prinsip sentralisasi, desentralisasi dan dekonsentrasi; dan pemilahan kekuasaan atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas yang dimainkan negara dalam hal ini. *Pertama*, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Quran dan hadits. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Sedangkan analogi adalah melakukan metode kias suatu hukum yang ada nashnya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak Syari' (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.⁵⁴

⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media, Pratama, 2007, hlm. 136. Abul A'la Maududi, *The Islamic Law And Constitution*, Terj. Asep Hikmat, "Sistem Politik Islam", Bandung: Mizan, 1990, hlm. 245-249.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd*. Kemudian dalam masa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis)/ *wilayah al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun

pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya/ seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).⁵⁵

D. Fungsi Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif

Umar bin al-Khattab merupakan khalifah yang banyak sekali memberikan contoh-contoh *siyasah*. Di antaranya penerapan bea impor, dan pada masa itu berlaku atas dasar keseimbangan. Dalam hal ini, seimbang dengan bea impor yang dikenakan negara-negara non muslim kepada pedagang-pedagang muslim. Dalam menjawab surat Abu Musa, gubernur pada masa itu, yang menanyakan tentang bea masuk impor yang harus dikenakan terhadap pedagang non muslim, Umar menyatakan: "Ambillah olehmu bea impor sebagaimana mereka mengambil bea impor untuk pedagang muslim".⁵⁶

Dalam hal ini, sebesar 10 % karena negara non muslim pun memungutnya sebesar 10 %. Umar bin Khattab yang pertama kali menunjuk seorang hakim khusus mengadili perkara-perkara di bidang harta kekayaan. Dengan demikian, sejarah Islam mulai mengenal pembagian kekuasaan, meski terbatas pada lembaga eksekutif dan yudikatif.⁵⁷

⁵⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi*, *op.cit.*, hlm. 137.

⁵⁶ A., Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2000, hlm. 29

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 30.

Dalam kajian *fiqh siyasah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyriyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah dalam Surat al-An'am/6: 57 (*in al-hukm illa lillah*). Akan tetapi, dalam wacana *fiqh siyasah*, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan, di samping kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*) berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah Swt. dalam syari'at Islam. Dengan demikian, unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
3. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.

Jadi, dengan kata lain, dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* pemerintah melakukan tugas siyasah syar'iyahnya untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam. Sebenarnya, pembagian kekuasaan,

dengan beberapa kekhususan dan perbedaan, telah terdapat dalam pemerintahan Islam jauh sebelum pemikir-pemikir Barat merumuskan teori mereka tentang trias politica. Ketiga kekuasaan ini kekuasaan *tasyri'iyah* (legislatif), kekuasaan *tanfidziyah* (eksekutif) dan kekuasaan *qada'iyah* (yudikatif) telah berjalan sejak zaman Nabi Muhammad di Madinah. Sebagai kepala negara, Nabi membagi tugas-tugas tersebut kepada para sahabat yang mampu dan menguasai bidang-bidangnya. Meskipun secara umum, semuanya bermuara kepada Nabi juga. Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan tugas-tugas tersebut pun berkembang dan berbeda-beda sesuai dengan perbedaan masa dan tempat.⁵⁸

Menurut Sayyid Abul A'la Maududi bahwa lembaga legislatif dalam suatu Negara Islam memiliki sejumlah fungsi yang harus dilakukannya:

1. Jika terdapat pedoman-pedoman yang jelas dari Tuhan dan Rasulullah saw., meskipun legislatif tidak dapat mengubah atau menggantinya, maka hanya legislatif yang akan kompeten untuk menegakkannya dalam susunan dan bentuk pasal demi pasal, menggunakan definisi-definisi yang relevan dan rincian-rinciannya, serta menciptakan peraturan-peraturan dan undang-undang untuk mengundangkannya.
2. Jika pedoman-pedoman Al-Quran dan Al-Sunnah mempunyai kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka legislatiflah yang berhak memutuskan penafsiran mana yang harus ditempatkan dalam Kitab Undang-Undang Dasar. Untuk tujuan ini tidak ada tawar menawar lagi

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media, Pratama, 2007, hlm. 161-162.

bahwa lembaga legislatif ini harus beranggotakan kumpulan orang-orang terpelajar yang memiliki kemampuan dan kapasitas untuk menafsirkan perintah-perintah Al-Quran dan yang dalam memberikan berbagai keputusan tidak akan melepaskan diri dari jiwa atau isi Syari'ah. Pada dasarnya, harus diakui bahwa untuk tujuan perundang-undangan, suatu lembaga legislatif harus memiliki kewenangan untuk memberikan fatwa mengenai penafsiran mana yang harus lebih dipilih dan untuk menegakkan penafsiran yang lebih dipilihnya ini sebagai hukum, kecuali bahwa penafsiran itu hanya satu dan bukan merupakan pelanggaran atau penyimpangan semu dari hukum.

3. Jika tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Quran dan Al-Sunnah, fungsi lembaga legislatif ini adalah untuk menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang sama, tentunya dengan selalu menjaga jiwa hukum Islam. Jika sudah ada hukum-hukum dalam bidang yang sama yang telah tercantum dalam kitab-kitab fiqh, maka dia bertugas untuk menganut salah satu di antaranya.
4. Jika Al-Quran dan Al-Sunnah tidak memberikan pedoman yang sifatnya dasar sekalipun, atau masalah ini juga tidak ada dalam konvensi Al-Khulafa Al-Rasyidun, maka harus mengartikan bahwa Tuhan telah memberi kebebasan melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut apa yang terbaik. Oleh karenanya, dalam kasus semacam ini, lembaga

legislatif dapat merumuskan hukum tanpa batasan, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat syari'ah.⁵⁹

Dalam hubungannya dengan fungsi eksekutif, bahwa dalam suatu Negara Islam, **tujuan sebenarnya dari lembaga eksekutif** adalah untuk menegakkan pedoman-pedoman Tuhan yang disampaikan melalui Al-Quran dan Al-Sunnah serta untuk menyiapkan masyarakat agar mengakui dan menganut pedoman-pedoman ini untuk dijalankan dalam kehidupan mereka sehari-hari. Karakteristik lembaga eksekutif suatu negara muslim inilah yang membedakannya dari lembaga eksekutif negara non-Muslim. Kata-kata *ulul-amri* dan *umara* digunakan masing-masing di dalam Al-Quran dan hadis untuk menyatakan lembaga eksekutif. Berdasarkan Al-Quran dan hadis, kaum muslim diperintahkan untuk menaatinya dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini menaati Tuhan dan Rasulullah saw., serta menghindari dosa serta pelanggaran.⁶⁰

Pernyataan Al-Quran di bawah ini sudah sangat jelas:

وَلَا تُطِيعْ مَنْ أَغْفَلْنَا قَلْبَهُ عَن ذِكْرِنَا وَاتَّبَعَ هَوَاهُ وَكَانَ أَمْرُهُ فُرُطًا (الكهف: 28)

Artinya: Dan janganlah kamu menaati orang yang hatinya telah Kami lalaikan dari mengingat Kami, orang yang hanya menuruti hawa nafsunya saja! Orang yang demikian itu telah melampaui batas. (QS al-Kahfi/18: 28).⁶¹

⁵⁹Abul A'la Maududi, *op.cit.*, hlm. 245-246..

⁶⁰*Ibid.*, hlm. 247

⁶¹Yayasan Penterjemah/Pentafsir al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Surabaya: Depag RI, 2005, hlm. 448.

وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ {151} الَّذِينَ يُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ
(الشعراء: 151-152)

Artinya: Janganlah menaati orang-orang yang melampaui batas (yang telah Kami tetapkan), orang-orang yang menciptakan kerusakan di muka bumi dan tidak memiliki kecenderungan untuk memperbaiki diri mereka sendiri. (QS asy-Syu'ara'/ 26:151-152).⁶²

Dalam sistem pemerintahan Islam, khalifah, kepala negara atau imam hanyalah seseorang yang dipilih umat untuk mengurus dan mengatur kepentingan mereka demi kemaslahatan bersama. Posisinya dalam masyarakat Islam digambarkan secara simbolis dalam ajaran shalat berjama'ah. Imam yang dipilih untuk memimpin shalat jama'ah adalah orang yang memiliki kelebihan, baik dari segi kealiman, *fashahah* maupun ketaqwaannya, dari yang lainnya. Dalam shalat tersebut, imam berdiri memimpin shalat hanya berjarak beberapa langkah di depan makmum. Ini dimaksudkan supaya makmum dapat mengetahui gerak-gerik imam. Seandainya imam keliru dalam shalat, maka makmum dapat melakukan "koreksi" terhadapnya tanpa mengganggu dan merusak shalat itu sendiri.

Ini mengisyaratkan bahwa kepala negara bukanlah pribadi yang luar biasa, yang tidak pernah salah. Karenanya kepala negara tidak boleh berada jauh dari rakyatnya. Ia harus dapat mendengar dan menyahuti aspirasi rakyatnya dan menyelesaikan permasalahan yang mereka hadapi. Untuk itu, kepala negara harus bisa menerima saran dan masukan dari rakyatnya. Kepala negara atau imam, tidak seperti dalam pandangan Syi'ah, bukanlah manusia

⁶² *Ibid.*, hlm. 580.

suci yang terbebas dari dosa. Ia tidak punya wewenang tunggal dalam menafsirkan dan menjelaskan ketentuan-ketentuan agama.⁶³

Mengenai lembaga yudikatif, Abul A'la Maududi menyatakan: ruang lingkup lembaga yudikatif (yang dalam terminologi hukum Islam dikenal sebagai *qadha*) juga disiratkan maknanya oleh pengakuan atas kedaulatan *de jure* dari Tuhan Yang Maha-kuasa. Ketika Islam menegakkan negaranya sesuai dengan prinsip-prinsip abadinya, Rasulullah SAW., sendirilah yang menjadi hakim pertama negara tersebut, dan beliau melaksanakan fungsi ini dengan sangat selaras dengan Hukum Tuhan. Orang-orang yang melanjutkannya tidak memiliki alternatif lain kecuali mendasarkan keputusan mereka pada Hukum Tuhan sebagaimana yang telah disampaikan kepada mereka oleh Rasulullah SAW.⁶⁴

Hakim adalah orang yang diangkat oleh kepala negara untuk menjadi hakim dalam menyelesaikan gugatan, perselisihan-perselisihan dalam bidang perdata, oleh karena penguasa sendiri tidak dapat menyelesaikan tugas peradilan.⁶⁵

Dalam memeriksa suatu perkara, hakim bertugas untuk mengkonstatir, mengkualifisir dan kemudian mengkonstituir. Mengkonstatir artinya hakim harus menilai apakah peristiwa atau fakta-fakta yang dikemukakan oleh para pihak itu adalah benar-benar terjadi. Hal ini hanya

⁶³ Muhammad Iqbal, *op.cit.*, hlm. 207.

⁶⁴ Abul A'la Maududi, *op.cit.*, hlm. 248.

⁶⁵ T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001, hlm. 39

dapat dilakukan melalui pembuktian.⁶⁶ Membuktikan suatu perkara artinya mengajukan alasan dan memberikan dalil sampai kepada batas meyakinkan. Yang dimaksud meyakinkan ialah apa yang menjadi ketetapan atau keputusan atas dasar penelitian dan dalil-dalil itu.⁶⁷

Peradilan telah lama dikenal sejak zaman purba, dan merupakan satu kebutuhan masyarakat.⁶⁸ Peradilan adalah suatu kata jadian yang berasal dari kata dasar adil. Kata adil (*al-'adl*) berasal dari bahasa Arab, dan dijumpai dalam al-Qur'an, sebanyak 28 tempat yang secara etimologi bermakna pertengahan.⁶⁹ Pengertian adil, dalam budaya Indonesia, berasal dari ajaran Islam. Kata ini adalah serapan dari kata Arab '*adl*'.⁷⁰ Secara etimologis, dalam *Kamus Al-Munawwir*, *al'adl* berarti perkara yang tengah-tengah.⁷¹ Dengan demikian, adil berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, atau menyamakan yang satu dengan yang lain (*al-musâwah*). Istilah lain dari *al-'adl* adalah *al-qist*, *al-misl* (sama bagian atau semisal). Secara terminologis, adil berarti mempersamakan sesuatu dengan yang lain, baik dari segi nilai maupun dari segi ukuran, sehingga sesuatu itu menjadi tidak berat sebelah dan tidak berbeda satu sama lain. Adil juga berarti berpihak atau berpegang kepada

⁶⁶Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, hlm. 139.

⁶⁷Shobi Mahmassani, *Falsafah al-Tasyri fi al-Islam*, Terj. Ahmad Sudjono, "Filsafat Hukum dalam Islam", Bandung: PT al-Ma'arif, 1976, hlm. 321.

⁶⁸Teungku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001, hlm. 3.

⁶⁹Muhammad Fu'ad Abd al-Baqiy, *Al-Mu'jam al-Mufahras li Alfaz Al-Qur'an al-Karim*, Beirut: Dar al-Fikr, 1981, hlm. 448 – 449.

⁷⁰M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi Al-Qur'an: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, Jakarta: Paramadina, 2002, hlm. 369.

⁷¹Ahmad Warson Al-Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, Yogyakarta: Pustaka Progressif, 1997, hlm. 906.

kebenaran.⁷² Menurut Ahmad Azhar Basyir, keadilan adalah meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya.⁷³

Al-Qur'an memerintahkan perbuatan adil dan kebajikan seperti bunyi firman-Nya,

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan" (QS Al-Nahl [16]: 90).⁷⁴

Ihsan (kebajikan) dinilai sebagai sesuatu yang melebihi keadilan. Namun dalam kehidupan bermasyarakat, keadilan lebih utama daripada kedermawanan atau ihsan.⁷⁵ Dari sini tampak pentingnya eksistensi peradilan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kata peradilan menunjukkan arti segala sesuatu mengenai perkara pengadilan.⁷⁶ Kata peradilan dalam bahasa Arab dikenal dengan istilah أَقْضَاءُ yang asalnya قَضَائِيّ dari *fi'il madhi* قَضَيْتُ hanya karena "ya" apabila terletak sesudah huruf *alif*, diganti menjadi *hamzah* sehingga menjadi قَضَاءُ

⁷²Abdual Aziz Dahlan, dkk., (ed), *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid 2, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1997, hlm. 25

⁷³Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, Yogyakarta: UII Pres, 2000, hlm. 30.

⁷⁴Yayasan Penyelenggara Penerjemah/Pentafsir al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Departemen Agama 1986, hlm. 415

⁷⁵M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an*, Bandung: Mizan, 2006, hlm. 124.

⁷⁶W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1976, hlm. 16.

jama'nya *أَلَا قَضِيَّةٌ*.⁷⁷ Dalam *Kamus al-Munawwir*, ada kata *أَلْفَضَاءُ* (pelaksanaan), *الْقَضَى* (putusan pengadilan), *الْقَضِيَّةُ* (perkara pengadilan).⁷⁸

Kata *أَلْفَضَاءُ* menurut pengertian bahasa mempunyai arti banyak di antaranya: menyelesaikan, menunaikan memutuskan hukum atau membuat sesuatu ketetapan.⁷⁹ Menurut Al-San'any bahwa dalam pengertian syara (istilah) yaitu pengharusan atau putusan orang yang berkuasa (hakim) setelah pengajuan perkara.⁸⁰ Sedangkan menurut Muhammad Salam Madkur, *qada* adalah suatu keputusan produk pemerintah atau menyampaikan hukum syar'i dengan jalan penetapan, maka kalau dikatakan *qada-qadi*, artinya hakim telah menetapkan suatu hak kepada yang punya.⁸¹ Menurut TM. Hasbi Ash-Shiddieqy, *qada* adalah (a) lembaga hukum; (b) perkataan yang harus dituruti yang diucapkan oleh seseorang yang mempunyai wilayah umum atau menerangkan hukum agama atas dasar mengharuskan orang mengikutinya.⁸²

Adanya peradilan adalah merupakan suatu keharusan yang sangat dibutuhkan "untuk menolak kezhaliman dan menyelesaikan (memutuskan) perkara persengketaan.⁸³ Tugas peradilan ialah "menampakkan hukum agama, bukan menetapkan hukum, karena hukum telah ada dalam hal yang dihadapi

⁷⁷Muhammad Salam Madkur, *al-Qada fi al-Islam*, alih bahasa: Imron, A.M, "Peradilan dalam Islam", Surabaya: PT Bina Ilmu, 1993, hlm. 20.

⁷⁸Ahmad Warson Al-Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, *op. cit*, 1997, hlm. 1130-1131.

⁷⁹Teungku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *op. cit*, hlm. 33 – 34.

⁸⁰Al-San'any, *Subul al-Salam*, Cairo: Syirkah Maktabah Mustafa al-Babi al-Halabi, 1950, hlm. 115.

⁸¹Muhammad Salam Madkur, *op. cit*, hlm. 20.

⁸²Teungku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *op. cit*, hlm. 34.

⁸³Sayyid Sabiq, *Fiqhus Sunnah*, Jilid III, Beirut: Darul Kutubil 'Arabi, hlm. 273.

oleh hakim".⁸⁴ Hakim dalam menghadapi perkara, hanya menjelaskan/menerapkannya ke dalam alam kenyataan (perkara tersebut), bukan menetapkan/membentuk sesuatu hukum baru yang belum ada.

Dari keterangan di atas, dapatlah dikatakan bahwa dari segi yuridis, pengadilan berfungsi untuk :

1. Menyelesaikan perkara dengan hukum Allah.
2. Menjelaskan dan sekaligus menerapkan hukum Allah dalam perkara tersebut.

⁸⁴T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, *Peradilan dan Hukum Acara Islam*, Semarang: PT Pustaka Rizki Putra, 2001, hlm. 34.