



PEMBUATAN UNDANG-UNDANG DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH

M. Eza Helyatha Begovic

**Fakultas Hukum, Universitas Kader Bangsa Palembang
fhezabegovicukb@gmail.com**

ABSTRAK

Islam sebagai salah satu agama yang telah menyediakan berbagai kerangka normatif dan implementatif dijadikan sebagai pedoman bagi umat manusia dalam berperilaku di muka bumi. Dalam kalangan umat Islam ada juga yang berpendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif, dimana di dalamnya terdapat suatu sistem politik dan ketatanegaraan. Siyasah Dusturiyah atau ilmu yang mengatur kewenangan suatu negara yang juga merupakan bagian dari fiqh siyasah memiliki pembahasan masalah dalam perundang-undangan negara. Hal ini juga yang akan dibahas antara konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), dan legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), serta lembaga demokrasi yang merupakan salah satu pilar penting dalam perundang-undangan. Kajian ini juga membahas konsep dari suatu negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negaranya, serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. Pendekatan dalam Penelitian ini ialah Pendekatan penelitian Yuridis Empiris, dimana dalam penelitian ini akan mengambil pembahasan secara yuridis yang menjadi objek dan fokus utama peneliti dalam melihat dan menganalisis Pembuatan Undang – Undang dalam ruang lingkup Siyasah Dusturiyah.

Kata kunci: Undang-Undang, Siyasah Dusturiyah, Kepemimpinan Islam.

ABSTRACT

Islam as a religion that has provided various normative and implementative frameworks, is used as a guide for human beings to behave on earth. Among Muslims there are also those who argue that Islam is a comprehensive religion, in which there is a political and constitutional system. Siyasah Dusturiyah or science that regulates the authority of a country which is also part of Siyasa Fiqh, has a discussion of problems in state legislation. This will also be discussed between the concepts of the constitution (the constitution of the state and the history of the birth of legislation in a country), and legislation (how to formulate laws), as well as democratic institutions which are one of the important pillars of legislation. - invitation. This study also discusses the concept of the rule of law in the siyasah and the reciprocal relationship between the government and its citizens, as well as the rights of citizens that must be protected. The approach in this study is the Juridical Empirical Research Approach, where this research will take a juridical discussion, which is the object and main focus of researchers in viewing and analyzing the Making of Laws within the scope of Siyasah Dusturiyah.

Keywords: Law, Siyasah Dusturiyah, Islamic Leadership.

Korespondensi:

Universitas Kader Bangsa

Jl. Mayjen HM Ryacudu No.88, 7 Ulu,

Kecamatan Seberang Ulu I, Kota Palembang

E-mail: fhezabegovicukb@gmail.com

PENDAHULUAN

Islam sebagai salah satu ajaran agama yang telah menyediakan berbagai kerangka normatif dan implementatif yang selanjutnya dijadikan sebagai suatu pedoman bagi umat manusia dalam berperilaku di muka bumi ini. Dalam kalangan umat Islam ada yang mempunyai pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif. Di dalam nya sudah terdapat dua sistem yaitu sistem politik dan ketatanegaraan. Hukum Islam merupakan suatu hukum yang sangat menyeluruh dan kompleks, artinya dapat mencakup berbagai aspek keseharian atau kehidupan manusia. Oleh sebab itu, kehidupan sehari-hari ini pada dasarnya tidak akan terlepas dari suatu hukum di dalam ajaran Islam, salah satunya termasuk dalam bertata negara (pemerintahan). Melakukan birokrasi atau pun sistem politik sudah diatur dalam kitab Al-Quran dimana Allah SWT telah mengaturnya dalam Al-Qur'an dan aturan tersebutlah yang menjadi pedoman bagi umat manusia yang mempercayai ajaran Islam. Maka sangat dibutuhkan memahami hukum-hukum Islam dalam beretika politik (sistem politik Islam).¹

Setiap negara memiliki sistem politik yang berbeda-beda, namun, ajaran Islam telah memiliki suatu sistem politik yang disebut dengan fiqh siyasah. Di mana tujuan dari aturan fiqh siyasah tersebut merupakan salah satu instrumen pelengkap untuk mewujudkan suatu negara yang adil dan terpenuhinya hak-hak dari rakyatnya. Dalam instrumen fiqh siyasah terdapat sistem negara Islam yang sebetulnya refleksi atas perbedaan dari beberapa firqoh dan perbedaan pendapat. Membuat satu dimensi utuh yang sudah menjadi keharusan adanya suatu sistem yang mengikat dalam kelembagaan bangsa dan negara. Mendefinisikan sistem politik Islam merupakan salah satu cara untuk mewujudkan tatanan masyarakat yang beradab, dalam rangka mewujudkan peradaban lengkap yang dapat membedakan antara agama dengan negara. Penjelasan inilah yang menerangkan bahwa Islam bukan hanya sekedar teologi atau moralitas, tapi sebuah sistem menyeluruh yang tidak berselisih dalam pembagian dan saling bertentangan antara yang sifatnya profan dan sakral, kekal dan temporal, spiritual dan mistik, baik dan buruk, namun Islam mengatur semua aspek kehidupan.

¹ <http://arsipworkmilla.blogspot.com/2014/10/fiqh-siyasah-pendahuluan.html> di akses pukul 17.15 pada tanggal 19 April 2019.

Indonesia sebagai salah satu negara dengan jumlah mayoritas penduduknya beragama Islam. Pada prakteknya, menuntut pemeluk agama agar mengimplementasikan fiqh siyasah secara komprehensif dalam sistem negara dan pemerintahan. Secara keseluruhannya memiliki tahapan dari idealitas tersebut dan tidak pernah dilaksanakan secara maksimal, sehingga melahirkan para pejabat publik yang korup, menyalahgunakan jabatan, lahirnya kesewenang-wenangan, bahkan banyak dari penyelenggara negara yang melakukan kejahatan dengan melakukan kesepakatan yang dihasilkan setelah melakukan proses pembahasan bersama untuk mengatur suatu sistem perundang-undangan yang menguntungkan bagi mereka. Dari berbagai kasus yang menyelimuti sistem kenegaraan ini dapat memunculkan gejala political decay, dalam artian adanya pembusukan politik di tengah suatu aturan yang persinggungan antara konsep pemerintahan dengan prinsip Islam. Perpolitikan nasional ditandai dengan menyebarnya golongan politikus busuk, politikus hitam, dan politikus tercela, dimana mereka dapat memiliki peran ganda dengan menguasai sistem kekuasaan di negara ini.

Sistem perpolitikan sudah ada sejak zaman Orde Lama hingga Reformasi, dengan berbagai perangkatnya yang termasuk dalam Undang-Undang Partai Politik dan Undang-Undang Pemilu. Sistem perpolitikan di Indonesia masih belum bisa menjadi alat yang ampuh untuk melakukan perbaikan sistem, sebagaimana cita-cita dari falsafah fiqh siyasah itu sendiri. Kondisi inilah yang membawa arah baru dalam transformasi pergumulan perpolitikan nasional dengan adanya lembag eksekutif, legislative, yudikatif, yang mengharuskan untuk memiliki jawaban alternatif di atas permasalahan politik dan pemerintahan dinegara ini.

Kondisi ini terjadi karena mengalami distortif, sementara hasrat yang keluar dari suasana krisis sudah sedemikian sesak, sehingga menyebabkan para politisi sebagai aktor seringkali tidak mengindahkan berbagai nilai dan etika publik. Padahal, bila di terapkan secara benar maka politik itu baik dan mulia, manakala hal ini digunakan sebagai cara untuk meraih sesuatu agar tercapainya suatu tujuan dalam pembangunan dan kesejahteraan. Kesalahkaprahan ini, sudah menjadikan panggung politik di negeri ini semakin diperkaya dengan berbagai kosa kata. Fenomena politik sejak era keterbukaan (reformasi) membuat banyak para pengamat politik yang menganalogikan bahwa dari tahun 2000-an hingga kini, muncul sejumlah kosa kata unik yang digunakan dalam dunia perpolitikan, seperti KKN, konvensi, connection, money politics, gizi, dan lain-lain.

Memang kini Indonesia tengah dihadapkan pada situasi sulit dan dilematis. Sejak negeri ini mendeklarasikan diri sebagai negara demokrasi, bahkan menjadi negara terbesar ke-tiga di dunia maka sebagaimana analisis dari C. Wright Mills salah seorang pengamat politik dari Amerika menyebutkan bahwa transisi demokrasi menjadikan sebuah *the higher immorality* yang dilakukan oleh para elite politik dan penguasa. Konspirasi *immoralitas power elite* ini diyakini telah memasuki tingkat lanjut yang dapat menyebabkan ancaman serius bagi sistem kenegaraan dan bangsa. Mills memaknai istilah *high immorality* tersebut dengan hilangnya kepekaan moral-moral *insensibility*, dikalangan orang kaya sebagai *power elite*, yaitu pengusaha, politikus, dan militer. *Immoralitas* mencakup praktek tak bermoral yang dilakukan oleh para pejabat negeri ini, berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah yang tidak menjadi representatif kalangan bawah, seperti penetapan gaji eksekutif dan biaya-biaya perjalanan, penarikan pajak dari perusahaan yang tidak transparan, lahirnya kekerasan antitrust dan hukum yang berhubungan dengan korupsi dan politik, maka dalam konteks ini dapat menjelaskan dalam membawa satu kesimpulan mendasar, yaitu lahirnya tindakan amoral.

Tindakan amoral yang dapat dilakukan oleh para elite negeri ini telah menjadikan suatu tindakan asusila politik sehingga dapat menyebabkan sistem politik perkoncoan, persekongkolan, dan kejahatan mufakat dengan tidak mengindahkan kohesi sosial. Mereka membangun konspirasi politik yang mana para elite pemegang kekuasaan prodemokrasi, dengan dalih penegakan pemerintahan yang baik, *good governance* dan *clean governance*, atas nama pluralisme dan toleransi, serta elite bangsa ini telah membangun tradisi korupsi baru. Pada kelanjutannya, terperosok ke dalam ruang baru dengan memanipulasi opini publik yang menghendaki otonomi dan sikap kritis dari para politikus. Rakyat secara sukarela memberi otonomi dan ruang berpikir kritis untuk memperkuat proses *ceck and balances* dalam pemerintahan. Akan tetapi otonomi dan sikap kritis tersebut dalam prakteknya justru makin terlilit oleh kepentingan pribadi para anggota politik dengan mengejar target dan kepentingan jangka pendek, misalnya memperkuat kekuasaan dan sistem pemerintahan yang menguntungkan bagi para pejabat. Para pejabat publik dan politikus menggunakan sistem ‘*aji mumpung*’, dimana hal ini memiliki hak preogratif, mereka menghalalkan segala cara untuk meraih kepuasan individu. Karena itu, *bargaining* dan *role sharing* otoritas politikus tersebut dijadikannya alat untuk memperdaya rakyat. Sehingga

pertanggungjawaban kepada rakyat yang mereka wakili seolah-olah menerima hasil kerja yang dilakukan oleh Presiden, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, disisi lain melakukan pelanggaran perundang-undangan untuk mempertahankan kekuasaan mereka dipentas publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian pada jurnal ini akan menggunakan pendekatan yuridis normatif maupun yuridis empiris. Sumber data yang digunakan ialah Data primer yang digali dari instansi atau lembaga yang terkait dengan Pembuatan Undang-Undang oleh Lembaga Legislatif dan Yudikatif. Selain itu juga data primer juga akan digali dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dan atau Kepala Daerah, berupa literature dan data pendukung lainnya yang bersumber pada kepustakaan. Selain itu data pendukung akan digali dari hasil masyarakat dan pakar hukum baik dari kalangan praktisi hukum serta kalangan akademis yang kompeten di bidangnya. Data-data yang diperoleh dari hasil pengumpulan dokumen dari lembaga-lembaga Legislatif dan Eksekutif yang berupa Sidang Paripurna.²

PEMBAHASAN

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah adalah suatu bagian dalam fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan didalam suatu negara. Dalam hal ini juga akan dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu Negara) dan legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang). Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep Negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara atau masyarakatnya serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.³

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah terbentuknya suatu hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya

² Arikunto, Suharsimi, 2006, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, Edisi Revisi VI, Jakarta : PT Rineka Cipta.

³ Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah "Konstektualisasi Doktrin Politik Islam"*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014). Hlm. 177.

akan ada pembatasan dan hanya membahas suatu pengaturan serta perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁴

2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak terlepas dari dua hal pokok yaitu: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadits, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan yang terjadi didalam masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut dapat menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah suatu pola perilaku masyarakat. Lal aturan-aturan ini dapat berubah dikarenakan perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:⁵

- a. Bidang siyasah tasyri'iyah, termasuk dalam persolan ahlu hali wal aqdi, yaitu dimana perwakilan dalam persoalan rakyat serta hubungan antara muslim dan non muslim dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang siyasah tanfidiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain.
- c. Bidang siyasah qadlailiyah, termasuk di dalamnya membahas mengenai masalah-masalah didalam peradilan.
- d. Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya pembahasan tentang masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:

- a. Perbedaan antara negara dan pemerintah, dimana perbedaan ini hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis dikarenakan

⁴ Prof. H. A. Djazuli. Fiqh Siyasah "Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah", (Jakarta: Kencana, 2004). Hlm 47.

⁵ Ibid. Hlm 48.

setiap perbuatan suatu negara di dalamnya ada kenyataannya yang mempengaruhi perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi mengenai orang-orang yang disertai suatu tugas untuk menjalankan pemerintahan.⁶ Sedangkan para fuqaha atau ulama sangat menitik beratkan dalam perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.

- b. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara maka, negara tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan, demikian pula pemerintah yang hanya mungkin ada sebagai suatu organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.⁷
- c. Sistem fuqaha lebih terfokus dalam pembahasannya mengenai kepala negara (imam), karena memerlukan suatu pembahasan yang konkret dimana orang-orang yang menjalankan pemerintahan, serta dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).⁸
- d. Fakta yang menjelaskan bahwa sejarah Islam menunjukkan munculnya suatu masalah yang pertama dipersoalkan oleh umat Islam setelah Rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu persoalan ini menjadi perbincangan utama apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.⁹
- e. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan dari pada unsur-unsur negara yang lainnya.¹⁰

Walapun demikian, ada juga di antara para fuqaha dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian-bagian lainnya dari negara, seperti Al- Farabi, Ibnu Sina, Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibnu Rusydi, dan Ibnu Khaldun.¹¹ Apabila dipahami penggunaan kata dustur sama dengan constitution dalam Bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari

⁶ Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, Alumni, Bandung, 1971, Hlm. 157.

⁷ Ibid. Hlm. 155.

⁸ Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta, Kencana, 2004. Hlm. 49.

⁹ Ibid. Hlm. 49.

¹⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung: PT. Eresco, 1971). Hlm. 17-

¹¹ Op.Cit. Hlm. 49.

kata dustur. Sedangkan penggunaan istilah fiqh dusturi, merupakan suatu nama bagi suatu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah sudah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan dalam suatu negara lalu sebagai dustur dalam suatu negara sudah tentu menjadi suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tetapi tidak boleh bertentangan dengan unsur dustur tersebut.

Sumber fiqh dusturi yang pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang saling berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semangat akan suatu ajaran dalam Al-Quran. Kemudian yang kedua adalah hadis-hadis yang sangat berhubungan dengan imamah atau kepemimpinan, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan dari Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.¹² Ketiga, adalah kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahannya namun harus tetap sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada juga kesamaan dalam alur kebijakannya yaitu berorientasi kepada kemaslahatan rakyat. Keempat, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah fiqh dusturi hasil ijtihad ulama yang sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh dusturi atau pemahaman mengenai pembuatan undang-undang. Dalam mencari dan mencapai kemaslahatan bagi umat muslim dapat juga diartikan, misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik bagi umat muslim. Dan sumber kelima, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis. Suatu adat dalam kebiasaan tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi. Ada pula dari adat kebiasaan itu dapat diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, dimana persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus di perhatikan.¹³

3. Konsep Negara Hukum Dalam Siyasah Dusturiyah

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan dustûri. Kata ini berasal dari bahasa Persia dimana semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama”. Dalam perkembangannya, kata ini digunakan untuk menunjukkan siapa saja anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam bahasa Arab, kata dustur dapat berkembang dalam

¹² Ibid. Hlm. 53.

¹³ Ibid. Hlm. 53-54.

pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah tersebut, dustur berarti kumpulan suatu kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat di dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.¹⁴ Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diterapkan dan diletakan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah suatu jaminan dari hak asasi manusia serta setiap bagian anggota masyarakat dan persamaan kedudukan bagi semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.¹⁵

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik itu berasal dari sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah suatu hal yang berkenaan dengan materi pokok perundang-undang dimana inti persoalan ini mengenai sumber konstitusi yaitu munculnya peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang sama-sama diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang terbentuknya suatu sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik, maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan konspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. Sebagai contoh, perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diusahakan harus sesuai dengan semangat masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjasmin persatuan serta keutuhan bangsa. Oleh karena itu, umat beragama Islam dapat bersedia menerima akan keberatan pihak yang beragama selain Islam khususnya dibagian Timur Indonesia agar mencabut beberapa klausul dalam perumusan undang-undang tersebut.

Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum, maka sebuah Undang-Undang Dasar yang akan dirumuskan harus memiliki dan mempunyai suatu landasan atau dengan kata lain memiliki pengundangannya. Dengan landasan yang kuat sebagai dasar terbentuknya undang-undang tersebut dan akan memiliki kekuatan untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Sementara sumber penafsiran adalah otoritas para ahli

¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003). Hlm. 281.

¹⁵ Abdul Wahhab KHlmlaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Kairo: Dar al-Anshar, 1977). Hlm. 25-40.

hukum untuk menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang diperlukan pada saat undang-undang tersebut diterapkan.

Sumber tertulis utama pembentukan Undang-Undang Dasar dalam Islam yaitu berdasarkan Al-Quran dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang, maka Al-Quran tidak merincikan lebih jauh tentang bagaimana suatu hubungan pemimpin dan rakyatnya serta hak dan kewajiban mereka masing-masing. Tetapi Al-Quran hanya memuat dasar-dasar atau prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja. Ayat-ayat yang berhubungan dengan tata pemerintahan juga tidak terlalu banyak. Serta beberapa ayat-ayat yang masih global ini kemudian di jabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik berbentuk perkataan, perbuatan maupun takdir atau ketetapanannya.

Namun demikian, penerapannya dalam pemerintahan bukan sebatas “harga mati”. Al-Quran dan Sunnah menyerahkan semuanya kepada umat Islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan serta menyusun konstitusi yang sesuai dengan perkembangan zaman dan konteks sosial dalam masyarakatnya. Dasar-dasar hukum Islam lainnya, yaitu seperti adanya kesepakatan (ijma’), persamaan (qiyas), perbuatan adil (istihsan), keputusan (masalah mursalah), dan turun temurun (‘Urf) yang memegang peranan penting dalam perumusan konstitusi. Hanya saja, penerapan dasar-dasar tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam Al-Quran dan Sunnah.

Ajaran Nabi Muhammad SAW, dalam kedudukannya sebagai penjelas terhadap Al-Quran, namun pada tahun kedua hijrah ke Madinah dan telah mengundang Piagam Madinah yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas masyarakat di Madinah yang masih heterogen, seperti kaum Muhajirin (penduduk Mekkah yang hijrah bersama Nabi ke Madinah), kaum Anshar (warga atau penduduk asli Madinah), kaum Yahudi dari berbagai suku dan kelompok serta sisa-sisa kaum paganis yang belum masuk Islam tapi menyatakan diri tunduk kepada Nabi Muhammad SAW. Dalam piagam Madinah sudah ditegaskan bahwa umat Islam, walaupun berasal dari berbagai kelompok tetapi tetap saja merupakan suatu komunitas atau kelompok. Piagam ini juga yang mengatur pola hubungan antara sesama komunitas muslim lainnya. Hubungan ini dilandasi atas prinsip-prinsip

bertetangga baik, saling membantu, saling menasehati satu sama lain dan menghormati kebebasan menjalankan agama.¹⁶

Isi penting dari Piagam Madinah ini adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, serta mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak yang dimiliki tiap umat. Piagam Madina ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial dan politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan yang diatur dan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Namun keberadaan piagam ini tidak dapat bertahan lama, dikarenakan adanya penghianatan oleh suku-suku yahudi Madinah. Sebagai balasan atas penghianatan tersebut, Nabi Muhammad SAW menghukum mereka, dimana hukuman ini sebagai salah satu bentuk ketetapan agar kondisi bermasyarakat tetap teratur dan tentram. Hukuman yang diberikan yaitu adanya sebagian diusir dari Madinah dan sebagian lagi dibunuh. Setelah itu Nabi Muhammad SAW tidak lagi mengadakan perjanjian tertulis dengan kelompok-kelompok masyarakat Madinah. Pola hubungan inilah yang membuat masyarakat Madinah merasa kehidupannya lebih teratur dengan dipimpin Nabi Muhammad SAW berdasarkan wahyu Al-Quran.¹⁷

Setelah Nabi Muhammad SAW wafat, maka tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur agama Islam. Namun umat beragama Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan selalu berpedoman kepada prinsip-prinsip Al-Quran dan teladan Nabi Muhammad SAW dalam sunnahnya. Pada masa khalifah ke empat, teladan Nabi Muhammad SAW masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah semakin berkembang. Dalam masa ini, pola peralihan kepemimpinan umat (suksesi) didasarkan pada kecakapan dan kemampuan, tidak berdasarkan keturunan. Namun pasca Khulafa al Rasyidin atau para pemimpin yang menggantikan tugas Rasulullah dimana pola pemerintahan sudah berubah kepada bentuk kerajaan yang dapat menentukan suksesi berdasarkan garis keturunan. Selain itu, dengan semakin meluasnya suatu wilayah kekuasaan Islam maka dasar-dasar dan sistem pemerintahan pada masing-masing negara sudah berbeda. Dalam hal ini adat memegang peranan penting dalam mempengaruhi praktik pemerintahan

¹⁶ Munawir Sjadali, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta: UI Press, 1990. Hlm. 15-16.

¹⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyash "Konstektualisasi Doktrin Politik Islam"*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014. Hlm. 181-182.

dari suatu negara. Tetapi, sebagaimana ditegaskan diatas, tetap belum ada satupun konstitusi tertulis yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyatnya.

Barulah pada abad ke-19 M, setelah dunia mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran dikalangan ahli tata negara dari berbagai dunia untuk mengadakan kostitusi. Pemikiran ini timbul sebagai suatu reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan-gagasan politik Barat yang masuk ke dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme mereka terhadap dunia. Negara Islam yang pertama kali mengadakan konstitusi adalah kerajaan Usmani pada tahun 1876. Konstitusi yang ditandatangani oleh Sultan Abdul hamid pada tanggal 23 Desember tahun 1876 sudah terdiri dari 12 bab dan 119 pasal. Konstitusi ini banyak dipengaruhi oleh konstitusi Belgia pada tahun 1831. Dalam konstitusi ini dapat ditegaskan bahwa Sultan Usmani adalah pemegang kekuasaan ke khalifahan Islam yang menjadi pelindung agama Islam. Namun dalam konstitusi ini tidak dipisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi ini masih belum mengenal trias politika di dalam proses berjalannya konstitusi dan penerapan dari konstitusi tersebut.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa konstitusi dibedakan menjadi tiga yaitu yang pertama, dimana suatu negara yang tidak mengadakan pembaharuan dan memberlakukan hukum fiqh secara apa adanya. Contoh tipe negara ini adalah negara Arab Saudi. Lalu yang kedua, adanya negara yang menanggalkan sama sekali Islam dari dasar negaranya (sekuler) dan mengadopsi dari suatu sistem hukum negara- negara Barat dalam konstitusinya, seperti yang dilakukan negara Turki pasca khilafah Usmani. Serta yang ketiga, yaitu negara yang mencoba menggabungkan Islam dan sistem hukum Barat, contoh negara ini adalah negara Mesir, Tunisia, Aljazair, dan Indonesia.

Dalam kajian fiqh siyasah, legislasi atau kekuasaan dari legislatif dapat disebut juga dengan *al-sultha al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan dari pemerintah Islam dimana dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorang pun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, di dalam wacana fiqh siyasah, istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan dari suatu pemerintahan Islam dimana hal ini mengatur dalam pengaturan dari masalah kenegaraan. Dalam konteks ini, kekuasaan dari legislatif mempunyai arti tentang kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan

diberlakukan dan dilaksanakan oleh tiap-tiap masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi:¹⁸

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
2. Masyarakat beragama Islam yang akan melaksanakannya;
3. Isi dalam peraturan atau hukum harus sesuai atau sama dengan dasar-dasar syariat Islam;

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang memiliki peran terpenting di dalam pemerintahan Islam, karena dari ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan suatu lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para ahli agama (mujtahid) dan ahli fatwa (mufti) serta pakar yang ahli dalam berbagai bidang. Karena menetapkan suatu syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah SWT, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami berbagai sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Quran dan sunnah Nabi, serta dapat menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti suatu ketentuan-ketentuan dari kedua sumber syariat Islam tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini juga terdapat dua fungsi lembaga legislatif. Pertama, dalam hal-hal yang menyangkut ketentuan dari undang-undang Ilahiyah yang diisyariatkan-Nya dalam Al-Quran dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad SAW dalam hadis. Kedua, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah sangat diperlukannya al-sulthah al-tasyri'iyah tersebut dimana hal ini nantinya akan diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan tindakan ijtihad tersebut hanya untuk menetapkan hukumnya dengan jalan qiyas (analogi). Sudah tertera dan terdapat dalam nashsh Al-Quran dan sunnah, serta undang-undang yang dikeluarkan oleh al-sulthah al-tasyri'iyah adalah mereka yang berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada di dalam permasalahan yang nantinya akan timbul dan dapat menyesuaikannya dengan ketentuan

¹⁸ Ibid. Hlm. 187.

yang terdapat di dalam nash. Ijtihad yang mereka lakukan juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial dari masyarakat, namun agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat inilah yang dapat mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk berlaku selamanya dan tidak juga kebal terhadap suatu perubahan. Badan legislatif juga berwenang untuk meninjau kembali dan mengganti undang-undang yang lama dengan undang-undang baru jika terjadi perubahan dalam masyarakat yang tidak bisa lagi mematuhi undang-undang yang lama. Dalam lembaga legislatif, para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang baru pengganti undang-undang lama yang lebih efektif dan relevan. Undang-undang yang baru tersebut dapat berlaku apabila telah didaftarkan kepada sekretariat negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.¹⁹

Kewenangan lain dari lembaga legislatif adalah bidang keuangan negara, dimana lembaga legislative memiliki hak untuk mengadakan pengawasan dan mempertanyakan pembendaharaan negara, sumber devisa, serta total anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan oleh negara kepada kepala negara selaku pelaksana dari pemerintahan. Dalam jangka waktu tertentu, lembaga legislatif akan meminta pertanggungjawaban dan laporan terhadap keuangan negara. Lembaga legislatif juga berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, seperti meminta penjelasan akan suatu hal dan mengemukakan pandangan untuk didiskusikan.

Bentuk dan perkembangan dari *al-sulthah al-tasyri'iyah* berbeda dan telah berubah dalam sejarahnya, sesuai dengan perbedaan dan perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad SAW, otoritas yang membuat tasyri' (hukum) adalah ajaran atau wahyu yang diturunkan Allah SWT. Allah SWT menurunkan ayat-ayat Al-Quran secara bertahap selama kurang lebih 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan hanya untuk menjawab suatu pertanyaan atau permasalahan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu, Nabi

¹⁹ Mahmud Hilmi, *Nizham al-hukm al-Islami*, Kairo: dar al-hadi, 1978. Hlm. 201.

Muhammad SAW juga berperan sebagai penjelas atau penerjemah terhadap ayat-ayat Al-Quran yang masih bersifat global dan umum.

Kerajaan Mughal (India) memiliki legislasi hukum Islam dalam bentuk undang-undang dilakukan pada masa pemerintahan Sultan Aurangzeb (Alamgir I) yang memerintah pada 1658-1707 M. Sultan Aurangzeb inilah yang memprakarsai penghimpunan fatwa ulama dan memodifikasinya. Lalu membentuk sebuah komisi yang bertugas sebagai penyusun kitab atau ajaran dari kumpulan hukum Islam. Hasil kerja dari komisi ini adalah diundangkannya kitab peraturan ibadah dan muamalah umat Islam yang dinisbahkan kepada nama sultan tersebut. Kitab ini terdiri dari enam jilid tebal dengan rujukan utama pada mazhab Hanafi, mazhab yang paling banyak dianut umat muslim di India. Namun sifat dari undang-undang ini hanya bersifat setengah resmi, dikarenakan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat untuk diamalkan sebagaimana layaknya sebuah undang-undang.

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini, hukum yang dipakai di dalam masyarakat dan menjadi pedoman hidup kesehariannya bukan hanya fiqh melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa dan perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. Bentuk pertama disebut Idarah Saniyah, sedangkan yang kedua dinamakan dengan *Qanun* atau hukum yang berlaku. Puncak dari kemajuan kaum ini terjadi pada masa Khalifah Sulaiman I (1520-1566 M). Karena besarnya perhatian khalifah ini terhadap perundang-undangan yang akan mengatur kehidupan masyarakatnya, maka pada masa Khalifah Sulaiman diberikan gelar dengan Sulaiman al-Qanuni. Dimasa kepemimpinan Sulaiman al-Qanuni jugalah kerajaan Usmani mengalami puncak kejayaan dari berbagai bidang dan memajukan kehidupan bermasyarakat.

Namun setelah masa kepemiminan Sulaiman al-Qanuni wafat, maka dimulailah pergeseran yang terjadi pada kerajaan Usmani yaitu mulai dari mengalami kemunduran baik dari segi aturan maupun perekonomiannya. Tidak ada lagi khalifah yang memiliki kapasitas untuk menjalani dua kekuasaan tersebut, jadi kemampuan para penguasa politik dan penguasa-penguasa penggantinya tidak diikuti dengan kemampuan dan penguasaan mereka di bidang keagamaan. Oleh karena itu, dalam tugas-tugas yang menyangkut tentang

kenegaraan mereka akan dibantu oleh Sadrazam (shadr al-a'zham) untuk urusan politik dan Syaikh al-Islam untuk urusan-urusan yang menyangkut masalah keagamaan.

Pada mulanya syaikh al-Islam berasal dari mufti (pemberi fatwa) dimana tugas dan kewajiban mereka yaitu bertugas memberi jawaban terhadap pertanyaan tentang permasalahan seputar agama Islam. Diantara mufti ini kemudian ada yang diangkat sebagai pejabat negara yang difungsikan untuk menjawab permasalahan agama yang sedang dihadapi negara. Jadilah mufti sebagai jabatan resmi dalam suatu negara dengan nama syaikh al-Islam yang fatwa-fatwanya menjadi sebuah rujukan dan pegangan dari negara tersebut. Bahkan dalam suatu wewenang dari legislasi hukum Islam, Syaikh al-Islam menjadi tempat bergantung bagi khalifah Usmani dan merangkap sebagai al-sulthah al-tasyri'iyah. Namun dengan demikian maka kekuasaan dari khalifah-khalifah Usmani tetap bersifat absolut, dan tidak jarang pula adanya sifat absolut ini di dukung oleh Syaikh al-Islam.

Pada perkembangan selanjutnya, daulat Usmani semakin lama semakin melemah. Banyak daerah yang awalnya berada dibawah kekuasaan Khalifah Usmani melepaskan diri dan kembali ke tangan bangsa-bangsa Eropa. Kerajaan Usmani sering mengalami kekalahan dari bangsa-bangsa Eropa dan hal inilah yang menjadikan alasan utama bagi beberapa daerah yang melepaskan diri dari kekuasaan Khalifah Usmani serta lebih memilih berpihak kepada bangsa Eropa. Di sisi lain, kemenangan Eropa ini turut mempengaruhi legislasi hukum Islam. Akhirnya, lahirlah suatu gerakan Tanzhimat yang berusaha untuk menyusun konstitusi agar adanya batasan dari kekuasaan absolut sultan. Pengaruh lahirlah Hatt-i Syerif Gulhane (Piagam Gulhane) muncul dan berkembang pada masa pemerintahan Sultan Abdul Majid (1838-1861). Piagam ini memberikan peluang bagi masuknya pengaruh barat dalam legislasi hukum Islam. Secara berturut-turut lahirlah Undang-Undang Hukum Dagang (1850) yang didalamnya banyak memasukkan unsur-unsur hukum dagang dari negara Perancis. Negara Barat juga sangat mendesak kebijakan dari kerajaan Usmani untuk meningkatkan status dan kedudukan dari orang-orang Kristen Eropa yang berada di dalam wilayah kerajaan Usmani (kaum dzimmi). Atas desakan tersebut, kerajaan Usmani terpaksa mengeluarkan Piagam Humayun pada 18 februari tahun 1856 yang isinya memberikan hak-hak yang sama kepada para penduduk yang beragama Kristen Eropa di kerajaan Usmani dengan penduduk Muslim sendiri. Pada tahun 1858 keluarlah Undang-Undang Hukum Tanah dan Undang-Undang

Hukum Pidana yang banyak mengadopsi dari peraturan-peraturan pidana negara Perancis dan Itali. Pada tahun 1883 dan 1906 diberlakukan Undang-Undang Hukum Acara Perdata dan Undang-Undang Eksekusi.

Pada awal abad ke-20, terjadi adopsi besar-besaran terhadap hukum Barat. Hal ini dilakukan oleh Musthafa Kemal Pasya setelah berhasil menghapus kekhalifahan Usmani pada tanggal 1 November tahun 1922 dan mendirikan Republik Turki yang sekuler pada tahun 1924. Demi melancarkan gerakan sekularisasi dan menghapus institusi-institusi ke-Islaman dari negara. Berawal dari penghapusan Kementerian Agama dan Wakaf serta jabatan Syaikh al-Islam ditahun 1922, yang selanjutnya hukum Islam digantikan dengan hukum sipil Swiss pada tahun 1926. Lalu di tahun 1928, Kemal Pasya menghapus Islam sebagai agama resmi negara dan membubarkan lembaga legislatif (parlemen).²⁰

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Siyasah dusturiyah adalah suatu bagian dari fiqh siyasah yang membahas mengenai masalah perundang-undangan negara. Maka dalam hal ini juga membahas antara lain konsep-konsep dari konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), dan legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang). Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep dari suatu negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik yang terjadi antara pemerintah dan warga negaranya, serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi oleh pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Affandi, Muchtar. 1971. *Ilmu-ilmu Kenegaraan*. Bandung: Alumni

Departemen Pendidikan Nasional. 2003. *Kamus Besar Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

²⁰ Muhammad Iqbal, *The Recontruction of Religious Thought in Islam*, Delhi: Kitab Bhavan, 1981. Hlm. 155.

Djazuli. 2004. *Fiqh Siyasah “Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*. Jakarta: Kencana.

Hilmi, Mahmud. 1978. *Nizham al-hukm al-Islami*. Kairo: dar al-hadi

Iqbal, Muhammad. 1981. *The Recontruction of Religious Thought in Islam*. Delhi: Kitab Bhavan.

Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah “Konstektualisasi Doktrin Politik Islam”*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Prodjodikoro, Wirjono. 1971. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT. Eresco.

Sjadali, Munawir. 1990. *Islam dan Tata Negara*. Jakarta: UI Press.

Suharsimi, Arikunto. 2006, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*, Edisi Revisi VI, Jakarta : PT Rineka Cipta.

Wahhab Khallaf, Abdul, 1977. Abdul. *Al-Siyasah al-Syar’iyah*. Kairo: Dar al-Anshar.

Internet:

<http://arsipworkmilla.blogspot.com/2014/10/fiqh-siyasah-pendahuluan.html>. Pada tanggal 19 April 2019.