

**KONSEP SYURA MENURUT ALMAWARDI RELEVANSINYA TERHADAP
DEMOKRASI MENURUT UUD 1945**

SKRIPSI

Diajukan Kepada Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Untuk Memenuhi
Salah Satu
Persyaratan Dalam Menyelesaikan Program Sarjana
Strata Satu (S1) Ilmu Syariah Dan Hukum

OLEH :

KHOIRUNNISA DALIMUNTHE

NIM.23153073



JURUSAN SIYASAH

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA

MEDAN

2020 / 1442 H

Relevansi Konsep Syura Menurut Alkawardi Dengan Demokrasi Menurut

Undang-undang 1945 (UUD1945)

Oleh:

KHOIRUNNISA DALIMUNTHE

NIM.23153073

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Fatimah,S.Ag.MA

NIP. 19710320 1997033 2 003

Afifah Rangkuti, SH,M.Hum

NIP. 19740527 200901 2004

Mengetahui Ketua Jurusan
Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sumatera Utara

Fatimah, S.Ag.MA

NIP. 19710320 1997033 2 003

PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul: “KONSEP SYURA MENURUT AL-MAWARDI RELEVANSINYA TERHADAP DEMOKRASI MENURUT UUD 1945” telah di munaqasyahkan dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sumatera Utara tanggal 16 Desember 2020. Skripsi telah di terima sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana Sarjana Hukum (SH) pada jurusan siyasah.

Medan, 16 Desember 2020
Panitia Sidang Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syariah dan Hukum
UIN-SU Medan

Ketua

Sekretaris

Fatimah S.Ag,MA
NIP.19710320 199703 2 003

Zaid Alfauza Marpaung, SH, MH
NIP. 19880824 20153 1 004

Penguji

Dr. Khalid, S.Ag, SH, M.Hum
NIP.197532 6200501 1 005

Afifah Rangkuti, SH, M.Hum
NIP. 19740527 200901 1 001

Zaid Alfauza Marpaung, SH, MH
NIP. 19880824 20153 1 004

Mengetahui:
Dekan Fakultas Syariah Dan Hhukum
UINSU

Dr. Zulham, SHI, M.Hum
NIP.19720321 200901 1 008

IKHTISAR

Al-Mawardi adalah seorang ahli tatanegara pada masa Dinasti Bani Abbasyiah. Beberapa pandangannya tentang politik dan kekuasaan beliau sangat memiliki peran penting dan pengaruh yang besar dalam rangka menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan bernegara. Dalam karya Al-Ahkam Al-Sulthaniyah memiliki suatu konsep yang menjelaskan bahwa kekuasaan politik di bentuk tidak lain adalah sebagai fungsi dan melanjutkan risalah kenabian dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Maka dibentuklah suatu konsep syura yang mana di sebut dengan *ahl al-ikhtiyar* atau orang yang berwenang memilih kepala negara yang dalam teori Al-Mawardi disebut *al-hall wa al-aqd* yaitu orang-orang yang dapat melepas dan mengikat, *ahl al-imamah* atau orang-orang yang berwenang dan berhak untuk menduduki jabatan kepala negara. Kepala negara dipilih berdasarkan kesepakatan mereka, maka terbentuklah suatu konsep musyawarah antara pemerintah dan masyarakat untuk menentukan hasil kesepakatan mereka yaitu hukum dasar (konstitusi). Dari pemahaman inilah selanjutnya akan difokuskan bagaimana penegakan demokrasi dari perpektif Al-Mawardi Al-Qur'an dan Sunnah. Untuk mengungkapkan pemikiran politik Al-Mawardi maka penulis mengkaji sebanyak mungkin buku-buku yang berhubungan dengan masalah Syura dan hubungan dengan demokrasi di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945. Setelah diadakannya pengkajian maka penulis mengambil kesimpulan bahwa pandangan Al-Mawardi adanya konsep *ahl al-khtiyar* orang-orang yang berwenang untuk memilih kepala negara dan *ahl al-imamah* atau orang-orang yang berwenang dan berhak menduduki kepala negara. Dari pemikiran tersebut memiliki relevansi terhadap konsep demokrasi menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang mana dijelaskan pada pasal 1 ayat 2 "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Prinsip demokrasi tersebut secara eksplisit dijabarkan dalam pasal UUD 1945 hasil amandemen dengan mewujudkan sistem penentuan kekuasaan pemerintahan negara secara langsung, yaitu melibatkan rakyat secara langsung dalam memilih presiden dan wakil presiden Pasal 6A ayat (1). Dan setiap mengambil keputusan berdasarkan musyawarah ataupun mufakat yang diambil dari aspirasi rakyat. Dengan demikian penegakan demokrasi diharapkan bisa menghasilkan nilai-nilai yang mampu mencapai tujuan dari pancasila pada sila ke-4 yang berbunyi "*Kemasyarakatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*".

KATA PENGANTAR

Segala puji kepada Allah swt yang telah memberikan kemampuan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini dalam rentang waktu yang telah ditentukan. Kemudian shalawat dan salam kepada junjungan kita nabi besar Muhammad SAW yang telah membawa Islam dengan melakukan perubahan dan pencerahan kepada umat manusia. Dalam rangka menyelesaikan studi pada strata satu ini penulis telah berupaya untuk mengangkat karya ilmiah berupa skripsi dengan judul: **“RELEVANSI KONSEP SURAH MENURUT AL-MAWARDI DENGAN KONSEP SYURAH MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945”**.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini sangat jauh dari sempurna sebagaimana yang diharapkan dalam penulisan suatu karya ilmiah. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kemampuan penulis. Dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari setiap pembaca demi perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Oleh sebab itu dalam kesempatan ini dengan rasa hormat yang tulus, penulis tidak lupa untuk mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Ibunda tercinta Tetti Kadi Hasibuan dan ayahanda Drs.Salamuddin

Dalimunthe yang selalu memberikan motivasi, nasehat, dukungan dan do'a

yang tiada hentinya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagaimana mestinya.

2. Bapak Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UIN SU) Prof. Dr. Saidurrahman, M.Ag yang telah mengizinkan saya menuntut ilmu di kampus tercinta UIN Sumatera Utara
3. Bapak Dr. Zulham, S.HI. M.Hum selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum, pembantu Dekan Fakultas Syariah dan Hukum, Ketua dan Sekretaris serta staf jurusan Siyasah (Hukum Tata Negara) yang telah menjadi motivasi dalam penulis karya ilmiah.
4. Ibunda Fatimah, S.Ag, MA selaku ketua jurusan dan Bapak Zaid Alfauza Marpaung, MH selaku sekretaris jurusan yang telah banyak membantu penulis.
5. Alm.Bapak Drs.H.Syuaibun.M.Hum pembimbing I dan telah digantikan oleh Ibunda Fatimah, S.Ag, MA yang telah banyak membantu dan mengarahkan penulis ketika menulis skripsi ini dan Ibu Afifa Rangkuti,SH, M.Hum selaku pembimbing II yang telah sudi meluangkan waktu dan ilmunya untuk membantu dalam penulisan skripsi ini.

6. Seluruh staf pengajar dan civitas akademika pada jurusan Siyasah Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.
7. Rekan-rekan mahasiswa dan kepada seluruh sahabat- sahabat yang telah banyak membantu penulis selama ini baik dalam penulisan skripsi dan dalam hal lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu- persatu.
8. Kepada seluruh anggota keluarga Siyasah C yang telah mensupport dan memberi motivasi kepada penulis hingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.
9. Terkhusus kepada teman seperjuangan Nindya Desviana Rizqy, Yunita Astina Sari Harahap, Yulia Simamora dan Desi Ariani Siregar yang telah membantu penulis serta memberi arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhir kalam kepada Allah jualah kita mohon ampun dan berserah diri, semoga ilmu yang penulis dapatkan menjadi sumbangan untuk menegakkan ajaran-Nya dan mudah-mudahan skripsi ini bermanfaat bagi semua pihak.

Medan, 12 November 2020

KHOIRUNNISA DALIMUNTHE
NIM. 23153073

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN

SURAT PERNYATAAN

IKHTISAR..... i

KATA PENGANTAR ii

DAFTAR ISI v

BAB I Pendahuluan

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	16
C. Tujuan Penelitian.....	17
D. Manfaat Penelitian	17
E. Metodologi Penelitian	18
F. Kerangka Teori	21
G. Sistematika Pembahasan	24

BAB II KONSEP SYURA MENURUT IMAM ALMAWARDI

A. Pengertian Konsep Syura	25
B. Pemikiran Politik Imam Alkawardi	29
C. Biografi Imam Alkawardi.....	34

BAB III DEMOKRASI MENURUT UUD 1945

A. Keberadaan UUD 1945	39
B. Pengertian Demokrasi	52

C. Demokrasi Menurut UUD 1945.....	57
------------------------------------	----

BAB IV HASIL PENELITIAN

A. Pandangan Fikih Siyasah Terhadap Konsep Syura dan Demokrasi	61
--	----

B. Hasil Penelitian	64
---------------------------	----

C. Analisis.....	70
------------------	----

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	73
---------------------	----

B. Saran	74
----------------	----

DAFTAR PUSTAKA	75
-----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Islam adalah agama yang tidak hanya mengatur cara menyembah tuhannya saja, tetapi juga mengatur segala sendi kehidupan manusia. Mulai cara bermasyarakat menuntut ilmu, bahkan juga mengatur tata negara. Dalam perkembangannya Islam telah mengalami masa kebangkitan, kejayaan, hingga kemunduran. Islam dapat bangkit apabila umatnya bersatu dan menghindari perpecahan. Perpecahan umat disebabkan karena mereka tidak dalam satu tujuan bersama. Sedangkan tujuan bersama hanya dapat dicapai dengan musyawarah. Sehingga faktor persatuan dan kebangkitan islam ini dapat menjadi faktor penting yang mendukung tentang musyawarah.

Banyak dari para cendekiawan beranggapan bahwa musyawarah merupakan cara klasik yang kini telah berubah nama menjadi demokrasi. Padahal apabila ditela'ah kembali, musyawarah dan demokrasi memiliki perbedaan yang sangat signifikan. Kekeliruan tersebut muncul sejak adanya intervensi barat terhadap negara Islam.

Di kalangan pakar Islam terdapat perbedaan dalam menanggapi permasalahan musyawarah dan demokrasi adalah dua hal yang identik sebagian lain memandang sebagai dua konsep yang berlawanan, sedangkan yang lain memandang bahwa keduanya mempunyai persamaan yang erat, di samping terdapat juga perbedaan-perbedaan tersebut¹.

Kata “*syura*” berasal dari *syura-wa-ra* yang secara etimologi berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah. Sejalan dengan pengertian ini kata *syura* atau dalam bahasa indonesia menjadi musyawarah mengandung makna segala sesuatu yang dapat di ambil atau di keluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh madu yang berguna bagi manusia.² Dengan demikian keputusan yang di ambil berdasarkan *syura* merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan kehidupan manusia. Seperti pada Al-Quran pada surah Ali Imran ayat 159 mengenai *syura* adalah :

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ
فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ
اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

¹ Muhammad Iqbal, Fiqh Siyash (Jakarta:Prenadmedia Grup,2014),h.214.

² M. Quraish Shihab, Wawasan Al-Quran,(Bndung;Mizan,1996),h.469

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.³

Dalam surat Al Imran ayat 159 Allah memerintahkan kepada Nabi SAW untuk melakukan musyawarah dengan para sahabat berkenaan dengan peristiwa perang uhud yang membawa kekalahan umat islam. Ayat tersebut mengajarkan Nabi SAW dan tentu kepada seluruh umat beliau, agar bermusyawarah dalam memutuskan sesuatu yang menyangkut kepentingan umat islam. Permusyawaratan hendaklah dilakukan dalam segala urusan, Baik yang ada nas ataupun permusyawaratan yang tidak nas.⁴

ayat al-Quran di atas menyatakan bahwasanya syura disyari'atkan dalam agama Islam, bahkan sebagian ulama menyatakan bahwa syura adalah sebuah

³ Kementrian Agama RI, *Al-Quran dan terjemahannya* (Semarang: Raja Publishing).

⁴Sulaiman Rasjid, *Fiqih Islam* (Bandung: Sinar Baru Algensindo).H.502.

kewajiban, terlebih bagi pemimpin dan penguasa serta para pemangku jabatan. Ibnu Taimiyah mengatakan, “Sesungguhnya Allah *Ta’ala* memerintahkan nabi-Nya bermusyawarah untuk mempersatukan hati para sahabatnya, dan dapat dicontoh oleh orang-orang setelah beliau, serta agar beliau mampu menggali ide mereka dalam permasalahan yang di dalamnya tidak diturunkan wahyu, baik permasalahan yang terkait dengan peperangan, permasalahan parsial, dan selainnya. Sepintas terkesan bahwa ayat yang membicarakan tentang musyawarah sangat sedikit dan itu hanya bersifat sangat umum dan global. Sementara masalah cara, sistem, bentuk dan hal-hal lain yang bersifat teknis diserahkan kepada manusia sesuai kebutuhan mereka dan tantangan yang mereka hadapi. Agar prinsip musyawarah ini dapat berjalan dengan baik sesuai dengan ketentuan Allah, setidaknya musyawarah yang di lakukan harus mempertimbangkan tiga hal, yaitu :masalah apa saja yang menjadi lapangan musyawarah, dengan siapa yang menjadi lapangan musyawarah, serta bagaimana etika dan cara bermusyawarah dilakukan.

Abu Al Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al Mawardi al Basri (364-450 H/974-1058 M. Di lahirkan di Basrah, Irak. Al-mawardi merupakan seorang ahli tata negara pada masa dinasti bani abbasiyah⁵. Melalui beberapa pandangannya tentang

⁵ Muhammad Iqbal & Amir Huseen Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Pradamedia Group, Hlm, 16.

politik dan kekuasaan beliau sangat memiliki peran penting dan pengaruh yang besar dalam kerangka menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan bernegara. Melalui karya monumental dalam bukunya *Al-ahkamala sultaniyah* terdapat satu konsep yang dapat di jelaskan bahwa kekuasaan politik adalah sebagai fungsi pengganti dan lanjutan risalah kenabian dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan manusia. Konsep syura menurut Al-mawardi ada dua hal yaitu:

1. Ahl al-ikhtiyar⁶

Yaitu orang yang berwenang untuk memenuhi kepala negara. Ahl al ikhtiyar inilah teori Al-mawardi disebut *ahlul hilli wa al aqdi* (orang –orang yang melepas dan mengikat) kepala negara di pilih berdasarkan kesepakatan bersama.

2. Ahl al-imamah

Yaitu orang yang berhak menduduki jabatan kepala negara, unsur yang pertama harus memenuhi kualifikasi adil, mengetahui dengan baik kandidat kepala negardan memiliki wawasan luas serta kebijaksanaan, sehingga dapat mempertimbangkan hal-hal yang terbaik untuk negara.⁷

⁶ Muhammad Iqbal & Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia 2015), H.16.

⁷*Ibid.*, hal.18.

Selanjutnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai penganut sistem demokrasi Pancasila. Dalam demokrasi jelas kekuasaan sepenuhnya adalah milik rakyat. Suara rakyat adalah suara Tuhan. Rakyatlah sebagai pemegang supremasi kekuasaan tertinggi yang didelegasikan ke dalam lembaga legislatif sebagai cermin wujud dari kekuasaan rakyat tersebut.

Secara historis, tercatat sejak abad klasik Islam pada zaman Rasulullah, musyawarah sudah di kenal dengan adanya peristiwa apapun. Karena Rasulullah dan para sahabatnya dalam menyelesaikan suatu perkara dengan bermusyawarah. Bila mana dicermati secara realita fakta penegakan demokrasi di Indonesia sampai saat ini belum mencapai puncak maksimal. Demokrasi yang merupakan kedaulatan tertinggi suatu negara berada di tangan rakyat, maka rakyat yang notabene merupakan pemegang kekuasaan tertinggi haruslah ikut serta untuk mewujudkan cita-cita bangsanya. Dalam hal ini kekuasaan yang dipegang oleh rakyat haruslah berlandaskan pada pedoman hidup, yaitu Pancasila. Peranan Negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi yang dikarenakan oleh dua alasan.

Pertama, hampir semua Negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental sebagai mana telah ditunjukkan oleh hasil studi *UNESCO*

pada awal 1950-an yang mengumpulkan lebih dari 100 Sarjana Barat dan Timur, sementara di Negara- negara demokrasi pemberian peranan kepada Negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda.

Kedua, Demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.

Demokrasi juga melahirkan sistem yang bermacam-macam seperti :

pertama, Sistem presidensial yang menyejajarkan antara parlementer dan presiden dengan memberi dua kedudukan kepada presiden yakni sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan.

Kedua, Sistem parlementer yang meletakkan pemerintahan dipimpin oleh perdana menteri yang hanya berkedudukan sebagai kepala pemerintahan dan bukan kepala Negara, karena kepala Negara diduduki oleh seorang raja atau presiden yang hanya menjadi symbol kedaulatan dan persatuan.

Ketiga, Sistem Referendum yang meletakkan pemerintah sebagai bagian (badan pekerja) dari parlemen. Di beberapa Negara juga ada yang menggunakan sistem campuran antara presidensial dan parlementer. Demokrasi sebagai terdapat dalam UUD 1945 sebagai berikut:

- a) Pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945
- b) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (1) ***“Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”***.
- c) Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (2) ***“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”⁸***.
- d) Pancasila alinea ke- IV ***“kerakyatan yang di pimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”***

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam negara Republik Indonesia pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan tertinggi adalah ditangan rakyat dan realisasinya diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara. Sebelum dilakukan amandemen kekuasaan tertinggi dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Di indonesia melaksanakan Perbedaan antara sistem pemerintahan Islam yang salah satu landasannya adalah syura dengan sistem demokrasi terangkum ke dalam poin-poin berikut :

- a) Umat (rakyat) dalam suatu sistem demokrasi dapat didefinisikan sebagai sekumpulan manusia yang menempati suatu wilayah tertentu, dimana setiap individu di dalamnya berkumpul dikarenakan kesadaran untuk hidup bersama,

⁸ Undang-undang Dasar 1945

dan diantara faktor yang membantu terbentuknya umat adalah adanya kesatuan ras dan bahasa. Sedangkan dalam sistem Islam, definisi umat sangatlah berbeda dengan apa yang disebutkan sebelumnya, karena dalam mendefinisikan umat, Islam tidaklah terbatas pada faktor kesatuan wilayah, ras, dan bahasa. Namun, umat dalam Islam memiliki definisi yang lebih luas karena akidah islamiyah-lah yang menjadi tali pengikat antara setiap individu muslim tanpa membeda-bedakan wilayah, ras, dan bahasa. Dengan demikian, meski kaum muslimin memiliki beraneka ragam dalam hal ras, bahasa, dan wilayah, mereka semua adalah satu umat, satu kesatuan dalam pandangan Islam.

- b) Sistem demokrasi hanya berusaha untuk merealisasikan berbagai tujuan yang bersifat materil demi mengangkat martabat bangsa dari segi ekonomi, politik, dan militer. Sistem ini tidaklah memperhatikan aspek ruhiyah. Berbeda tentunya dengan sistem Islam, dia tetap memperhatikan faktor-faktor tersebut tanpa mengenyampingkan aspek ruhiyah diniyah, bahkan aspek inilah yang menjadi dasar dan tujuan dalam sistem Islam. Dalam sistem Islam, aspek ruhiyah menjadi prioritas tujuan dan kemaslahatan manusia yang terkait dengan dunia mereka ikut beriringan di belakangnya.

- c) Di dalam sistem demokrasi, rakyat memegang kendali penuh. Suatu undang-undang disusun dan diubah berdasarkan opini atau pandangan masyarakat. Setiap peraturan yang ditolak oleh masyarakat, maka dapat dimentahkan, demikian pula peraturan baru yang sesuai dengan keinginan dan tujuan masyarakat dapat disusun dan diterapkan. Berbeda halnya dengan sistem Islam, seluruh kendali berpatokan pada hukum Allah *suhanahu wa ta'ala*. Masyarakat tidaklah diperkenankan menetapkan suatu peraturan apapun kecuali peraturan tersebut sesuai dengan hukum Islam yang telah diterangkan-Nya dalam al-Quran dan lisan nabi-Nya *shallallahu 'alaihi wa sallam*. Demikian juga dalam permasalahan *ijtihadiah*, suatu peraturan dibentuk sesuai dengan hukum-hukum politik yang sesuai dengan *syari'at*.
- d) Kewenangan majelis *syura* dalam Islam terikat dengan nash-nash *syari'at* dan ketaatan kepada *waliyul amr* (pemerintah). *Syura* terbatas pada permasalahan yang tidak memiliki nash (dalil tegas) atau permasalahan yang memiliki nash namun indikasi yang ditunjukkan memiliki beberapa pemahaman. Adapun permasalahan yang memiliki nash yang jelas dan dengan indikasi hukum yang jelas, maka *syura* tidak lagi diperlukan. *Syura* hanya dibutuhkan dalam menentukan mekanisme pelaksanaan nash-nash *syari'at*. Ibnu Hajar

mengatakan, “Musyawarah dilakukan apabila dalam suatu permasalahan tidak terdapat nash syar’i yang menyatakan hukum secara jelas dan berada pada hukum mubah, sehingga mengandung kemungkinan yang sama antara melakukan atau tidak. Adapun permasalahan yang hukumnya telah diketahui, maka tidak memerlukan musyawarah. Adapun dalam demokrasi, kewenangan parlemen bersifat mutlak. Benar undang-undang mengatur kewenangannya, namun sekali lagi undang-undang tersebut rentan akan perubahan.

- e) Syura yang berlandaskan Islam senantiasa terikat dengan nilai-nilai akhlaqiyah yang bersumber dari agama. Oleh karena itu, nilai-nilai tersebut bersifat tetap dan tidak tunduk terhadap berbagai perubahan kepentingan dan tujuan. Dengan demikian, nilai-nilai tersebutlah yang akan menetapkan hukum atas berbagai aktivitas dan tujuan umat. Di sisi lain, demokrasi justru berpegang pada nilai-nilai yang relatif karena dikontrol oleh beraneka ragam kepentingan dan tujuan yang di inginkan oleh mayoritas Demokrasi memiliki kaitan erat dengan eksistensi partai-partai politik, padahal hal ini tidak sejalan dengan ajaran Islam karena akan menumbuhkan ruh perpecahan dan bergolong-golongan.

- f) Syari'at Islam telah menggariskan batasan-batasan syar'i yang bersifat tetap dan tidak boleh dilanggar oleh majelis syura. Berbagai batasan tersebut kekal selama Islam ada. Adapun demokrasi tidak mengenal dan mengakui batasan yang tetap. Justru aturan-aturan yang dibuat dalam sistem demokrasi akan senantiasa berevolusi dan menghantarkan pada tercapainya hukum yang mengandung kezhaliman menyeluruh yang dibungkus dengan slogan hukum mayoritas. Demokrasi menganggap rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berdasar pada hukum mayoritas, suara mayoritaslah yang memegang kendali pensyari'atan suatu hukum dalam menghalalkan dan mengharamkan. Adapun di dalam sistem syura, rakyat tunduk dan taat kepada Allah dan rasul-Nya kemudian kepada para pemimpin kaum muslimin.
- g) Syura bertujuan untuk menghasilkan solusi yang selaras dengan al-haq meski bertentangan dengan suara mayoritas, sedangkan demokrasi justru sebaliknya lebih mementingkan solusi yang merupakan perwujudan suara mayoritas meski hal itu menyelisihi kebenaran. Kriteria ahli syura sangatlah berbeda dengan kriteria para konstituen dan anggota parlemen yang ada dalam sistem demokrasi. Al-Mawardi telah menyebutkan kriteria ahli syura, beliau

mengatakan, “Pertama, memiliki akal yang sempurna dan berpengalaman; Kedua, intens terhadap agama dan bertakwa karena keduanya merupakan pondasi seluruh kebaikan; Ketiga, memiliki karakter senang member nasehat dan penyayang, tidak dengki dan iri, dan jauhilah bermusyawarah dengan wanita; Keempat, berpikiran sehat, terbebas dari kegelisahan dan kebingungan yang menyibukkan; Kelima, tidak memiliki tendensi pribadi dan dikendalikan oleh hawa nafsu dalam membahas permasalahan yang menjadi topik musyawarah. Adapun dalam sistem demokrasi, setiap warga negara memiliki porsi yang sama dalam mengemukakan pendapat, baik dia seorang kafir, fasik (pelaku maksiat), zindik, ataupun sekuler⁹. Al ‘Allamah Ahmad Muhammad Syakir mengatakan, “Diantara konsep yang telah terbukti dan tidak lagi membutuhkan dalil adalah bahwasanya rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam telah memerintahkan para pemangku pemerintahan setelah beliau untuk bermusyawarah dengan mereka yang terkenal akan keshalihannya, menegakkan aturan-aturan Allah, bertakwa kepada-Nya, menegakkan shalat, menunaikan zakat dan berjihad di jalan-Nya. Mereka bukanlah kaum mulhid (atheis), bukanpula mereka yang memerangi agama Allah, tidakpula para

⁹ Imam Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah* (Terjemahan).

pelaku maksiat yang tidak berusaha menahan diri dari kemungkarannya, dan juga bukan mereka yang beranggapan bahwa mereka diperbolehkan menyusun syari'at dan undang-undang yang menyelisihi agama Allah serta mereka boleh menghancurkan syari'at Islam.

- h) Ahli syura mengedepankan musyawarah dan nasehat kepada pemimpin serta mereka wajib untuk menaatinya dalam permasalahan yang diperintakkannya. Dengan demikian, kekuasaan dipegang oleh pemimpin. Pemimpinlah yang menetapkan dan memberhentikan majelis syura bergantung pada masalah yang dipandanginya. Sedangkan dalam demokrasi, kekuasaan dipegang oleh parlemen, pemimpin wajib menaati dan parlemen memiliki kewenangan memberhentikan pemimpin dan menghalangi orang yang kredibel dari pemerintahan.
- i) Apabila terdapat nash syar'i dari al-Quran dan hadits, maka ahli syura wajib berpegang dengannya dan mengenyampingkan pendapat yang menyelisihi keduanya, baik pendapat tersebut merupakan pendapat minoritas ataupun mayoritas. Al Bukhari berkata dalam Shahih-nya, "Para imam/pemimpin sepeninggal nabi shallallahu 'alaihi wa sallam bermusyawarah dengan orang-orang berilmu yang amanah dalam permasalahan yang mubah agar mampu

menemukan solusi yang termudah. Apabila al-Quran dan hadits telah jelas menerangkan suatu permasalahan, maka mereka tidak berpaling kepada selainnya dalam rangka mengikuti nabi shallallahu 'alaihi wa sallam. Abu Bakar telah berpandangan untuk memerangi kaum yang menolak membayar zakat, maka Umar pun mengatakan, "Bagaimana bisa anda memerangi mereka padahal rasulullah shallallahu 'alaihi wa sallam telah bersabda, "Aku diperintahkan untuk memerangi manusia hingga mereka mengucapkan laa ilaha illallah. Jika mereka telah mengucapkannya, maka darah dan harta mereka telah terjaga kecuali dengan alasan yang hak dan kelak perhitungannya di sisi Allah ta'ala." Maka Abu Bakr pun menjawab, "Demi Allah, saya akan memerangi orang yang memisah-misahkan sesuatu yang justru digabungkan oleh rasulullah shallallahu 'alaihi wa sallam." Kemudian Umar pun mengikuti pendapat beliau. Abu Bakar tidak lagi butuh pada musyawarah dalam permasalahan di atas, karena beliau telah mengetahui ketetapan rasulullah terhadap mereka yang berusaha memisahkan antara shalat dan zakat serta berkeinginan merubah aturan dan hukum dalam agama. Adapun di dalam demokrasi, maka nash-nash syari'at tidaklah berharga karena demokrasi dibangun di atas asas *al-Laadiniyah/al-'Ilmaniyah* (ateisme). Oleh karenanya,

demokrasi seringkali menyelisihi berbagai ajaran prinsipil dalam agama Islam seperti penghalalan riba, zina, dan berbagai hukum yang tidak sejalan dengan apa yang diturunkan Allah ta'ala.

Kesimpulannya adalah tidak ada celah untuk menyamakan antara sistem yang dibentuk dan diridhai Allah untuk seluruh hamba-Nya dengan sebuah sistem dari manusia yang datang untuk menutup kekurangan, namun masih mengandung kekurangan, dan berusaha untuk mengurai permasalahan, namun dia sendiri merupakan masalah yang membutuhkan solusi Meskipun ada persamaan antara syura dan demokrasi sebagaimana yang dinyatakan oleh sebagian kalangan. Namun, terdapat perbedaan yang sangat substansial antara keduanya, mengingat bahwa memang syura adalah sebuah metode yang berasal dari Rabb al-basyar (Rabb manusia), yaitu Allah, sedangkan demokrasi merupakan buah pemikiran dari manusia yang lemah yang tentunya tidak lepas dari kekurangan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis disini merumuskan rumusan masalah yang menjadi fokus pembahasan dalam penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Bagaimana konsep syura menurut Al Mawardi
2. Bagaimana demokrasi menurut UUD 1945 ?

3. Bagaimana relevansi pandangan Al Mawardi terhadap demokrasi menurut UUD 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui konsep syura menurut Al Mawardi.
2. Untuk mengetahui demokrasi menurut UUD 1945.
3. Untuk mengetahui relevansi pandangan Al Mawardi tentang syura terhadap demokrasi menurut UUD 1945.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis
 - a. penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat tentang penambah keilmuan dan bidang politik islam sesuai dengan konteks Fiqh Siyasah.
 - b. Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi mengenai penerapan demokrasi menurut UUD 1945.
2. Secara Praktis
 - a. penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi pemikiran bagi masyarakat umum dan juga pemerintah khususnya dalam menangani

beberapa hal tentang bentuk demokrasi yang idel antara rakyat dan penguasa di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Metode yang secara pengertiannya adalah cara bertindak menurut sistem dan aturan tertentu. Maksud dari metode adalah supaya kegiatan praktis terlaksana dengan rasional dan terarah serta mencapai hasil yang optimal.

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah peneliiian pustaka (*library research*), yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan membca buku-buku, literature dan menelaah dari berbagai macam teori dan pendapat yang mempunyai hubungan relevan dengan permasalahan yang diteliti¹⁰.

b. Sifat Penelitian

Dilihat dari sifatnya, penelitian ini termasuk penelitian hukum yudiris normatif. Adapun penelitian yudiris normative adalah penelitian hukum yang di lakukan dengan cara meneliti bahan pustaka¹¹. Dan *deskritif-analitis*, penelitian ini

¹⁰ Ranny Kautum, *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis*, (Bandung: Taruana Grafika, 2000),H` 38

¹¹ Seorjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1985), H.15.

dengan cara menganalisis data yang diteliti dengan memaparkan data-data tersebut, kemudian diperoleh kesimpulan¹².

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber bahan hukum primer, bahan hukum Sekunder, dan bahan hukum Tersier. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan diuraikan tentang sumber data tersebut, yaitu :

a. Sumber data Primer

Sumber yang diperoleh penelitian secara langsung yang berasal dari Al-Quran, Hadist, Buku-kuliah fiqh, pendapat para ulama, Undang-undang, dan pendapat para ahli Undang-undang tersebut.

b. Sumber data sekunder

Buku-buku yang lain untuk menunjang data primer, antara lain buku-buku jurnal. Hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui sumber-sumber *literature* yang tersedia di dalam sumber data primer dan data sumber data sekunder dengan cara membaca

¹² Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004), H.126

dan menelaah buku-buku atau sumber- sumber yang berkaitan dengan masalah penelitian.

4. Metode Pengolahan Data

Setelah sumber (*literatur*) mengenai data dikumpulkan berdasarkan sumber diatas, maka langkah selanjutnya adalah pengolahan data yang diproses sesuai dengan langkah-langkah sebagai berikut:

a. pemeriksaan data (*editing*) yaitu memeriksa ulang, kesesuaian dengan permasalahan yang akan diteliti setelah data tersebut terkumpul.

b. Penandaan data (*coding*) yaitu membicarakan data yang menyatakan jenis dan sumber data baik yang bersumber dari al-quran dan hadist. Atau buku-buku literature lainnya yang relevan dengan penelitian.

c. Sistematika data (*sitematizing*) yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah`¹³

5. Metode Analisis Data

Adapun metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pendekatan berfikir secara deduktif dan induktif. Secara deduktif adalah cara berfikir yang berawal kaidah-kaidah yang bersifat umum yang kemudian ditarik

¹³ Amiruddin Dan Zainal Abiding, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2006),H. 107.

untuk diterapkan kepada kenyataan yang bersifat khusus. Adapun secara induktif adalah metode yang merupakan kebalikan dari metode deduktif yaitu sesuatu pola fikir yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus, peristiwa –peristiwa yang konkrit, kemudian dari fakta-fakta yang khusus kepada yang bersifat umum.¹⁴

F. Kerangka Teori

Gagasan dasar demokrasi adalah : pertama, kedaulatan negara bukanlah yang diberikan begitu saja. Implementasi konsep syura, tentu dalam konteks ketatanegaraan sangat terkait erat dengan upaya pemerintahan yang baik, mengayomi kehidupan umat dan melayani umat menuju kemaslahatan bersama. Pemimpin dan rakyat adalah sistem pemerintahan berdasarkan keadilan, persamaan dan mendahulukan suatu perkara yang dibutuhkan oleh masyarakat umum, Yang semua itu berdasarkan landasan kemaslahatan.

Dalam wujud konsepsi tersebut tentu dibutuhkan sarana dan cara untuk menjembatannya. Yang dalam Islam di wujudkan dalam bentuk musyawarah (syura). Konsep syura termasuk dalam prinsip-prinsip dasar yang berkaitan dengan negara dan pemerintahan Islam. Serta hubungannya dengan kepentingan rakyat.

¹⁴ Sutrisno Hadi, *Metodologi Riset*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press,2001),H.42.

Syura berasal dari syariat, wahyu yang diturunkan Allah kepada Nabi Muhammad SAW untuk di ajarkan kepada umatnya. Syura adalah implementasi dari amar ma'ruf nahi mungkar sedangkan demokrasi adalah murni dari pemikiran barat yang kehadirannya hanya sebagai jalan keluar permasalahan politik bahkan digunakan sebagai alat untuk menciptakan sebagian cinta suatu negara.

Dalam negara demokrasi rakyat hanyalah sebatas menempati suatu wilayah, hidup dan bertahan untuk mendapatkan pertahanan kemerdekaan sedangkan umat Islam di seluruh dunia adalah satu kesatuan yang tidak terbatas pada ras, bahasa dan tidak terbatas melainkan ada faktor yang lebih kuat yang menyatukan mereka yaitu tauhid dan akidah yang menjadi penghubung dari setiap individu dengan demikian perbedaan apapun tidak bisa menghalangi umat Islam karena di persatukan tauhid dan akidah. demokrasi dengan syura Islam adalah terletak pada sumber kedaulatannya. Cara kerja dari demokrasi adalah suara terbanyak menjadi dasar suara tuhan. Kalau konsep syura sistem kerjanya adalah apa yang disuarakan tuhan haruslah menjadi dasar suara bagi rakyat. Patokannya, bukan terletak pada suara yang paling diinginkan secara mayoritas rakyat. Jika kedua konsep ini kita aplikasikan dalam sistem Negara, maka kedua-duanya membutuhkan sarana yang sama untuk mewujudkannya, yaitu membutuhkan sarana perwakilan.

Dalam sistem syura Islam, sarana perwakilan ini dikenal dengan istilah *ahlul halli wal 'aqdi*, sedangkan dalam sistem demokrasi disebut representatif atau Dewan. Baik sistem demokrasi ataupun syura yang digunakan, maka keduanya pasti membutuhkan sarana perwakilan.

Lembaga musyawarah *ijma'* atau *ahlu alhal wa ala'qdi* adalah merupakan lembaga untuk meneliti, membahas memutuskan dan menetapkan segala sesuatu yang menyangkut kepentingan ummat dan persoalan masyarakat. Oleh karena itu, maka yang menjadi ahli syura ialah para ulama, para pemimpin, para ahli dari berbagai bidang yang memahami dan menghayati prinsip-prinsip dan hikmah ajaran Islam yang termasuk persyaratan bagi setiap pemimpin ummat Islam, sehingga syura tidak keluar dari nash-nash syariat Islam dan spiritnya. Diantara syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh ahli syura antara lain :

1. Syarat-syarat ideal, yaitu mendalami dan menghayati ajaran-ajaran Islam dan (bagi para ulama) ilmu-ilmu yang diperlukan untuk beristinbath.
2. Syarat-syarat mental, antara lain: ikhlas, adil, bijaksana, mempunyai ketajaman pikiran dan bertaqwa.
3. Syarat-syarat keahlian, yaitu memiliki cukup ilmu pengetahuan dalam sesuatu bidang keahlian.

G. Sistematika Pembahasan

Secara sistematis penelitian ini disusun lima bab yang saling berkaitan satu sama lain sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini penulis membagi kedalam beberapa sub bab. Sub bab yang pertama latar belakang masalah, yaitu mendeskripsikan mengenai konteks uu penelitian sehingga akan mendapatka gambaran yang jelas mengenai mengapa penelitian ini di lakukan. Sub bab kedua yaitu rumusan maslaah, sub bab ketiga tujuan penelitian, sub bab keempat manfaat penelitian, sub bab kelima metode penelitian dalam sistematika pembahasan.

Bab II Landasan teoritis berisi tentang. Pengertian konsep syura, biografi almawardi, pemikiran politik imam almawardi.

Bab III. dalam bab ini. penulis akan membahas pengertian demokrasi, bagaimana demokrasi menurut UUD.

Bab IV. Analisis dan relevansi konsep Syura menurut Alkawardi dan demokrasi menurut UUD 1945.

Bab V Penutup. Dalam Bab ini berisi kesimpulan akhir dari penelitian ini dan saran atau rekomendasi yang relevan terkait dengan penelitian ini.

BAB II

KONSEP SYURA MENURUT ALMAWARDI

A. Pengertian Syura

Syura mengandung makna segala sesuatu yang dapat di ambil atau di keluarkan dari lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan yang biasa di sebut dalam bahasa indoneia adalah musyawarah. Dengan demikian, Keputusan yang di ambil berdasarkan syura merupakan sesuatu yang baik dan berguna bagi kepentingan kehidupan manusia.

Di dalam Al-Quran menggunakan kata syura ada tiga ayat. Pertama, surah Al-Baqarah ayat 233 menjelaskan tentang suami istri harus meyapih anak sebelum dua tahun. Ini menunjukkan bahwa suami istri harus memutuskan permasalahan anak (termasuk masalah rumah tangga lainnya) dengan cara-cara bermusyawarah.¹⁵

Yang ke dua berada pada surah Al-Imran ayat 159. Allah memerintahkan kepada nabi untuk melakukan musyawarah dengan para sahabat. Ayat ini diturunkan dengan peristiwa perang uhud yang membawa kekalahan umat islam. Nabi sendiri mengalami luka-luka dalam perang tersebut. Ayat ini mengajarkan

¹⁵ Muhammad Iqbal, *fiqh siyasah*, (gaya media pratama, 2000) hal. 185

kepada Nabi tentunya kepada seluruh umat islam, agar bermusyawarah dalam memutuskan sesuatu yang menyangkut kepentingan umat islam. Sedangkan dalam surah As-Syura ayat 38 Allah menggambarkan sifat orang mukmin yang salah satunya mementingkan musyawarah dalam setiap persoalan yang mereka hadapi.¹⁶

Ayat yang membicarakan tentang musyawarah sangatlah sedikit dan itu hanya berifat umum dan global. Al-Quran memang tidak membicarakan ini lebih jauh dan detil. Al-Quran hanya memberikan seperangkat nilai-nilai yang bersifat univeral yang harus di ikuti umat islam. Sementara masalah cara, sistem, bentuk teknis diserahkan sepenuhnya kepada manusia sesuai dengan kebutuhan mereka dan tantangan yang mereka hadapi. Sebagian ulama memandang bahwa perintah musyawarah kepda Nabi SAW hanyalah masalah-masalah yang berhubungan dengan taktik dan strategi menghadapi musuh. Ini sesuai degan konteks turunnya surah Al-Imran ayat 159 pada perang uhud. Pendapat ini berasal dari Mutaqil, Al-Rabi, Qadatah, dan syafi'i. Menurut mereka para pemuka arab kalau tidak di ajak bermusyawarah dalam urusan mereka akan kecewa dan hati kecil. Karenanya allah memerintahkan kepada nabinya untuk melakukan

¹⁶ *ibid*

musyawarah dengan mereka supaya lebih mempererat hubungan dengan mereka dan menghilangkan rasa kecewa dengan mereka.¹⁷

Menurut sebagian ahli tafsir yang lain masalah musyawarah ini hanyalah dibatasi terhadap masalah masalah dunia yang tidak ada wahyunya bukan persoalan agama. Pendapat ini di anut oleh Hasan Al-Bisri dan Al Dahhaq. Menurut mereka, nabi di perintahkan oleh Allah untuk bemusyawarah tidaklah menunjukkan bahwa nabi membutuhkan pendapat mereka. Akan tetapi perintah ini dimaksudkan untuk mendidik umatnya betapa musyawarah ini merupakan suatu sangat penting dalam kehidupan sosial politik umat islam.¹⁸ Namun sebagian lagi berpendapat bahwa musyawarah juga dapat di lakukan dalam masalah-masalah agama.

Mereka beralasan bahwa terjadinya perubahan sosial seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan membuat sebagian agama juga ikut terimbas dan menuntut “penyesuaian”, karena Al-Quran dan Sunnah belum menentukan cara penyelesaiannya secara terperinci dan tegas. Ini merupakan pendapat yang lebih maju dan lebih dapat di terima akal. Karena jika perkembangan masyarakat

¹⁷ Muhammad yusuf musa, *nizham al hukm al islam*,(kairo:alkatib-al arabi),hlm.179.

¹⁸ ibid

dan perubahan sosial tidak diantisipasi secara bersama dengan bermusyawarah maka tidak menutup kemungkinan umat islam akan tertinggal.

Dari pemahaman ini dapat disimpulkan bahwa masalah-masalah yang sudah baku dan terperinci di uraikan oleh Allah dan Rasul-Nya tidak untuk di permusyawarahkan. Karenanya islam tidak membenarkan musyawarah melakukan masalah-masalah seperti dasar-dasar keimanan ataupun ibadah kepada Allah. Tetapi musyawarah dilakukan dalam menentukan kebijakan-kebijakan publik, seperti menetapkan hukum pajak, perdagangan dan lain-lain.

dalam kutipan buku M.Quraish Shihab, Nabi SAW pernah menasihati sahabat Ali :

wahai ali janganlah bermusyaarah dengan orang penakut, karena dia mempersempit jalan keluar. Jangan juga dengan orang kikir, karena ia menghambat engkau dari tujuanmu. Juga jangan dengan orang yang berambisi karena dia dapat memperindah untumu keburukan sesuatu. Ketahuilah wahai Ali, bahwa takut, kikir, dan ambisi merupakan bawaan yang sama. Semuanya bermuara para prasangka buruk kepada Allah.¹⁹

¹⁹ M. Quraish Shihab, *wawasan Al-Quran*.hlm. 480

Jadi tidak semua manusia memiliki wawasan yang intelektual dan ketajaman pemikiran. Karena itu, tidak mungkin musyawarah dilakukan dengan menghimpun seluruh manusia dan meminta pendapat mereka tentang suatu masalah. Nabi sendiri melakukan musyawarah lebih banyak mengikut seakan sahabat-sahabat senior atau sahabat tertentu saja yang memang mempunyai pandangan dan pemikiran yang tajam. Karena itu para ulama memandang musyawarah ini hanya dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai ilmu dan memiliki ketajaman pemikiran.²⁰

B. Pemikiran Politik Al Mawardi

Menurut Al-Mawardi, imamah dilembagakan untuk menggantikan kenabian (nubuwwah) dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Pelembagaan imamah, menurutnya adalah *fardhu kifaya* berdasarkan ijma ulama.²¹ Persoalan pengangkatan imamah untuk memimpin umat Islam menurut Al Mawardi adalah wajib. Menurut ia ada dua versi, yaitu:

- a) Wajib berdasarkan rasio, karena rasio manusia mempunyai kecenderungan untuk menyerahkan kepemimpinan kepada seorang pemimpin yang dapat menghalangi terjadinya kezaliman yang menimpa

²⁰ Muhammad Iqbal, *fiqh siyasah*. (jakarta :pernadamedia grup), cetakan III. Hlm, 218.

²¹ Al-Mawardi, *Al-aham al sulthaniyah*, hlm.5

mereka serta menuntaskan perselisihan dan permusuhan diantara mereka.

- b) Wajib berdasarkan syariat, karena imamah menjalankan tugas-tugas agama yang bisa saja rasio tidak mendorongnya dan rasio itu tidak mewajibkan sang pemimpin untuk menjalankannya.

Dalam perspektif kontemporer, lembaga imamah tersebut dapat diidentikan dengan lembaga kepresidenan, sedangkan imam dapat disejajarkan dengan presiden atau kepala negara. Al-Mawardi memandang imamah sebagai sebuah lembaga politik yang sangat sentral dan penting dalam negara. Ia juga menyatakan bahwa tugas utama imamah ialah menjalankan fungsi kenabian dalam melindungi agama dan mengatur dunia. Kata Al-Mawardi²²:

الإِمَامَةُ مَوْضُوعَةٌ لِحِلَافَةِ النَّبُوءَةِ فِي جِرَاسَةِ الدِّينِ وَسِيَاسَةِ الدُّنْيَا

Dalam teori Al Mawardi ini, pelembagaan imamah dilakukan karena adanya perintah agama, dan bukan karena pertimbangan akal.

²² Al Mawardi, *Al Ahkamus Sulthaniyyah wal Wilayaat Ad Diniyyah*, (Beirut: Darul Kutub Al Ilmiyah, tt), hal 5

Konsep Al-Mawardi tentang pembentukan lembaga imamah dan pemilihan imam menyerupai konsep “kontrak” yang melibatkan dua pihak, yaitu imam (ahl imamah) dan rakyat atau pemilih (ahl al-ikhtiyar)²³, atau ahl hall wa’l-‘aqd (orang yang mengurai dan mengikat). Ahl hall wa’l-‘aqd ini dapat dipandang sebagai sebuah lembaga yang mewakili aspirasi rakyat pada umumnya. Para ahli fiqh berbeda pendapat mengenai jumlah anggota ahl hall wa’l-‘aqd. Sebagian berpendapat bahwa imam hanya dapat dipilih oleh mayoritas anggota ahl hall wa’l-‘aqd setiap negeri (bagian) agar dapat diperoleh persetujuan mayoritas rakyat. Tetapi Al-Mawardi mempertanyakan pendapat ini, karena fakta sejarah menunjukkan bahwa peristiwa bai’ah terhadap Abu Bakar sebagai khalifah dapat dilakukan hanya oleh orang-orang di Madinah, tanpa harus menunggu bai’ah dari mereka yang berada di luar Madinah.

Selain metode pemilihan melalui lembaga ahl al-ikhtiyar atau ahl hall wa’l-‘aqd, Al-Mawardi membolehkan pengangkatan atau penunjukan imam oleh imam yang sedang berkuasa tanpa meminta pertimbangan dari ahl al-ikhtiyar, asalkan calon penggantinya bukan ayahnya atau anak laki-lakinya.

²³ Muhammad iqbal & Amin Husein Sasution, *Pemikiran Politik Islam* (jakarta, predanamedia, 2015).hlm. 16

Tentang hal ini, ada baiknya dikemukakan pendapat Abu Ya'la²⁴ yang juga menulis buku berjudul *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*. Menurut Abu Ya'la, pertimbangan dari ahl hall wa'l-'aqd tetap diperlukan, karena ia membedakan antara langkah-langkah pencalonan imam dan kontrak (bai'ah) imam. Imam yang sedang berkuasa berhak untuk mengajukan calon penggantinya, tetapi bai'ah tetap menjadi hak ahl hall wa'l-'aqd pada saat penggantian. Bahkan Abu Ya'la menambahkan bahwa imam tidak boleh menentukan atau mencalonkan ahl al-ikhtiyar yang akan memberikan bai'ah kepada calonnya. Dengan demikian konsep Abu Ya'la mengenai 'ahd atau istikhlaf tampak menjunjung tinggi peranan penting kehendak rakyat dalam memilih imam, karena dengan demikian rakyat relatif terwakili oleh lembaga ahl hall wa'l-'aqd.

Kualifikasi terakhir ini tidaklah dipandang sebagai suatu keharusan oleh pemikir-pemikir Sunni setelahnya dan penulis-penulis modern, sebab kualifikasi tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam yang mengutamakan persamaan hak antara sesama muslim tanpa memandang asal-usul atau keturunannya. Bahkan

²⁴ Abu Ya'la Muhammad bin Al-Husein bin Muhammad Al-Farra' Al-Hanbali (380-458 H). Mengarang sejumlah kitab tentang politik dan administrasi negara. Antara lain, *Itsbat Al-Imamah wa Al-Khulafa' Al-Arba'ah*, *Al-Amr bi Al-Ma'ruf*, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* dan lain-lain. Abu Ya'la adalah juga Qadhi Al-Qudhat kota Baghdad atas penunjukan Khalifah Al-Qaim Bi Amrillah (Muhammad bin Ubaidillah Al-Mahdi), khalifah penerus kekhalifahan Al-Qadir Billah.

Rasulullah SAW sendiri diakui oleh kaum Sunni tidak pernah menyatakan dengan tegas siapa yang akan menggantikan posisinya sebagai pemimpin umat.

Al-Mawardi dengan tegas menolak pendapat yang membolehkan adanya dua imam atau lebih pada waktu bersamaan. Dalam masalah ini, beliau tampaknya menyimpang dari doktrin Al-Asy'ari yang membolehkan adanya dua imam pada waktu yang bersamaan asal wilayah kekuasaannya terpisah jauh. Pendapat Al-Mawardi ini didasarkan pada argumen keagamaan, sebab bai'ah hanya bisa diberikan kepada satu orang pada satu waktu. Jika kemudian dilakukan bai'ah terhadap orang lain, maka kontrak yang kedua menjadi batal, sebagaimana berlaku dalam pernikahan.

Menurut Al-Mawardi, selama seorang imam mampu melaksanakan tanggungjawab dan kewajibannya dan tetap memenuhi syarat-syarat yang dibutuhkan, maka rakyat wajib memberikan loyalitas dan dukungan terhadap kepemimpinannya. Tetapi, jika imam tidak lagi memenuhi syarat dan tanggungjawabnya, maka sangat dimungkinkan terjadinya pemberhentian imam dari jabatannya. Secara garis besar, dalam teori Al-Mawardi, ada dua penyebab utama gugurnya kontrak antara imam dan rakyat: yaitu, jika imam berlaku tidak adil,

dan jika imam mengalami cacat fisik. Jika hal ini terjadi, maka harus dilakukan pemilihan terhadap imam yang baru dengan kontrak yang baru pula.

Sebagai seorang penganut faham Syafi'i, Al-Mawardi menyetujui pemberhentian imam apabila didapati bersalah karena penyelewengan dan ketidakadilan. Selain itu, pemecatan imam juga disebabkan oleh hilangnya kesehatan jasmani dan mental, seperti menjadi gila, buta, dan kedua belah tangan atau kakinya terpotong, atau jika ia ditangkap oleh musuh dan tidak dapat membebaskan dirinya.

C. Biografi Imam Al-mawardi

Nama lengkap Al Mawardi adalah Abul Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al Mawardi Al Bashriy Asy Syafi'iy, lahir pada tahun 364 H (974 M) di Basrah. Al Mawardi adalah nama julukan dalam satu keluarga arab yang membuat dan memperdagangkan air mawar.²⁵ Masa kecil Al Mawardi dihabiskan di kota kelahirannya sampai tumbuh dewasa. Al Mawardi adalah seorang pemikir Islam yang terkenal pada masanya, beliau juga tokoh terkemuka madzhab Syafi'i dan pejabat tinggi yang besar pengaruhnya pada Dinasti Abbasiyah.

²⁵ Al Mawardi, *An Nukat wal 'Uyun Tafsir Al Mawardi Juz 1*, (Beirut: Darul Kutub Al Ilmiyah, tt), hal 9

Selain sebagai pemikir dan tokoh terkemuka, beliau juga dikenal sebagai penulis yang produktif. Banyak karya-karya beliau dari berbagai ilmu, seperti ilmu sastra, bahasa, tafsir, politik dan lain-lain²⁶. Beliau tokoh Islam pertama yang menggagas tentang teori politik bernegara dalam bingkai Islam, dan orang pertama yang menulis tentang politik dan administrasi negara lewat buku karangannya yang sangat fenomenal yang berjudul *Al Ahkam Sulthaniyyah*.²⁷

a. Riwayat Pendidikan Al Mawardi

Pendidikan Al Mawardi dihabiskan di Baghdad saat Baghdad menjadi pusat peradaban, pendidikan dan ilmu pengetahuan. Beliau mulai belajar mengenai ilmu agama khususnya ilmu-ilmu hadits sejak masa kanak-kanak dengan bersama teman sejawatnya, seperti Hasan bin Ali Al Jayili, Muhammad bin Ma'ali Al Azdi dan Muhammad bin Udai Al Munqari.²⁸ Beliau mempelajari dan mendalami berbagai ilmu pengetahuan dari ulama-ulama besar. Al Mawardi tipe orang yang tidak puas

²⁶ Ibid 9-10

²⁷ Qamaruddin Khan, *Al-Mawardi's Theory of the State*, Terj. Imron Rosyidi, *Kekuasaan, Pengkhianatan dan Otoritas Negara: Telaah Kritis Teori Al Mawardi Tentang Negara*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 2000), hal 37

²⁸ Al Mawardi, *Al Hawi Al Kabir Juz 1*, (Beirut: Darul Kutub Al Ilmiyah, 1994), hal 55

terhadap ilmu, beliau selalu berpindah-pindah guru dari guru satu ke guru lain dalam menimba ilmu pengetahuan. Diantara guru-gurunya Al Mawardi adalah:

1. Ash-Shoymariy

Ash-Shoymariy adalah Abul Qosim Abdul Wahid bin Husein Al Bashriy (wafat pada tahun 386 H), ia mengajar Al Mawardi tentang ilmu fiqih.

2. Al Isfiraayni

Al Isfiraayni adalah Abu Hamid Ahmad bin Muhammad bin Ahmad Al Isfiraayni (wafat pada tahun 406 H), ia mengajar Al Mawardi tentang Fiqih dan ia tokoh madzhab Asy Syafi'i.

3. Al Baqiy

Al Baqiy adalah Abdullah Muhammad Al Bukhori Al Baqiy (wafat pada tahun 398 H), ia mengajar Al Mawardi mengenai Fiqih.

4. Hasan bin Ali bin Muhammad Al Jabiliy, mengajar Al Mawardi mengenai Hadits.

5. Muhammad Al Ma'alli bin Ubaidillah, mengajar Al Mawardi mengenai sastra bahasa.

6. Muhammad bin ‘Adiy bin Zuhri Al Munqoriy, mengajar Al Mawardi mengenai hadits.²⁹

Dengan kedalaman ilmu yang dimiliki Al Mawardi dan ketinggian akhlaknya, membuat Al Mawardi terkenal sebagai panutan yang berwibawa dan disegani banyak orang baik masyarakat umum maupun pemerintah. Setelah selesai belajar ilmu pengetahuan kepada guru-gurunya, Al Mawardi kemudian mengajar di daerah Baghdad, diantara murid yang diajarnya dan menjadi ulama terkemuka adalah:

- a) Al Khotib Al Baghdadiy.

Nama lengkap Al Khotib Al Baghdadi adalah Abu Bakar Ahmad bin Tsabit bin Ahmad bin Mahdi (wafat pada tahun 463 H). Al Khotib Al Baghdadi adalah murid yang sangat cerdas dan memiliki daya hafal yang tinggi.

- b) Ibnu Khoyrun

Ibnu Khoyrun adalah Abul Fadhol Ahmad bin Husein Ma’ruf bin Al Baqolaniy (wafat pada tahun 488 H)

- c) Abdul Malik bin Ibrohim bin Ahmad Abul Fadhol Al Hamdaniy.

Abdul Malik bin Ibrohim bin Ahmad Abul Fadhol Al Hamdani, terkenal dengan sebutan nama Al Muqoddas (wafat pada tahun 489 H),

²⁹ Al Mawardi, *loc.cit*, hal 10-11

d) Ali bin Husein bin Abdullah Ar Ruba'i dikenal dengan Ibnu Arabiyyah,

b. Karya-karya Al Mawardi

Al-Mawardi seorang penulis yang produktif, disamping kesibukannya sebagai seorang hakim sekaligus sebagai pengajar, beliau meluangkan waktunya untuk membuat sebuah karya. Diantara karya-karya beliau dari berbagai ilmu adalah *Al Ahkam Sulthaniyah*, *Adab Al Wazir*, *Adabud Dunya wa Ad Din*, *A'lamun Nubuwwah*, *Adab Al Qadhi*, *Tashiylun Nadhor wa Ta'jiyl Ad Dhofar*, *Nashihat Al Muluk*, *Al Amstal wa Hukm*, *Al Hawi Al Kabir*, *An Nukat wal Uyun*.

BAB III

DEMOKRASI MENURUT UUD 1945

A. Keberadaan Undang-undang Dasar

Undang-undang Dasar (bahasa latin : *constitutio*) dalam negara adalah sebuah norma sistem politik dan hukum bentukan pada pemerintahan negara biasanya dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis. Hukum ini tidak mengatur hal-hal yang terperinci, melainkan hanya menjabarkan prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan lainnya.

Dalam kasus bentukan negara, konstitusi memuat aturan dan prinsip-prinsip entitas politik dan hukum, istilah ini merujuk secara khusus untuk menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip-prinsip dasar politik, prinsip-prinsip dasar hukum termasuk dalam bentuk struktur, prosedur, wewenang dan kewajiban pemerintahan negara pada umumnya. Konstitusi merujuk umumnya merujuk pada pinjaman hak kepada warga masyarakatnya. Istilah konstitusi dapat diterapkan kepada seluruh hukum yang mendefinisikan fungsi pemerintahan negara.

Konstitusi pada dasarnya memiliki pengertian luas, yaitu keseluruhan peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat mengenai cara penyelenggaraan suatu pemerintahan. Istilah konstitusi pada

umumnya menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Sistem itu berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memenuhi negara. Peraturan perundang-undangan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa kebiasaan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pengertian konstitusi sampai dewasa ini dapat menunjuk pada peraturan ketatanegaraan baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Herman Heller, membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu :

1). Konstitusi dalam pengertian politik sosiologi. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.

2). Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat yang selanjutnya dijadikan satu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat yang selanjutnya dijadikan suatu kesatuan kaidah hukum konstitusi dalam hal ini sudah mengandung pengertian yuridis.

Konstitusi atau undang-undang dapat dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus ditaati oleh negara dan pejabat-pejabat negara sekalipun. Hal ini sesuai dengan dalil "Government by law, not by men" (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia). Pada permulaan abad

ke-19 dan awal abad ke 20, gagasan mengenai konstitusionalisme, (kekuasaan terbatas dan jaminan hak dasar warga negara). Mendapatkan perumusan secara yuridis.³⁰

Konstitusi Negara Indonesia adalah UUD 1945 yang untuk pertama kali disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam tatasusunan peraturan perundang-undangan Negara, UUD 1945 menempati tempatan tertinggi. Menurut jenjang norma hukum, UUD 1945 adalah kelompok aturan dasar / pokok Negara yang berada dibawah Pancasila sebagai Norma Dasar.

Undang-undag Dasar yang ditetapkan oleh PPKI tersebut sebenarnya merupakan hasil karya BPUPKI melalui sidang-sidangnya dari tanggal 29 Mei 1945 sampai 1 Juni 1945 dan tanggal 10 Juli sampai 16 juli 1945. Hasil karya BPUPKI berupa rancangan pembukaaan hukum dasar dari BPUPKI itulah yang selanjutnya ditetapkan menjadi UUD Negara Indonesia setelah mengalami perubahan seperlunya oleh PPKI. Sidang PPKI pertama berlangsung tanggal 18 Agustus 1945 yang menghasilkan 3 keputusan penting, yaitu sebagai berikut.

³⁰ Effendi Suryani dan Kaswan, Pancasila dan Ketahanan Jati Diri Bangsa (Bandung: PT Refika Aditama, 2015), hlm. 141.

- 1) Mengesahkan Rancangan Pembukaan Hukum Dasar Negara dan Hukum Dasar Sebagai UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Memilih Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Presiden dan wakil presiden.
- 3) Membentuk sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) untuk membentuk presiden.

Sidang PPKI mengenai pengesahan undang-undang dasar ini berlangsung sangat singkat yaitu kurang lebih dua jam. Namun dengan semangat persatuan dan keinginan untuk segera membentuk konstitusi Negara maka penetapan UUD 1945 berjalan dengan lancar.

Perubahan yang dilakukan hanyalah hal-hal yang kecil saja, bukan masalah yang mendasar. Hal ini karena PPKI sudah mendapatkan naskah rancangan hukum dasar yang dihasilkan oleh BPUPKI. Beberapa perubahan tersebut antara lain:

- a) Istilah "hukum dasar" diganti menjadi "undang-undang dasar",
- b) Kata "mukadimah" diganti menjadi "pembukaan"
- c) "dalam suatu hukum dasar" diubah menjadi "dalam suatu undang-undang dasar"

d) Diadakannya ketentuan tentang perubahan UUD yang sebelumnya tidak ada.

e) Rumusan "Ketuhanan Dengan Kewajiban Menjalankan Syariat Islam Bagi Pemeluk-Pemeluknya" diganti menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa".

Penetapan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia oleh PPKI dilakukan dalam dua tahap, yaitu sebagai berikut.

1. Pengesahan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Yang Terdiri Dari 4 Alinea.

2. Pengesahan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdiri atas 16 Bab, 37 pasal, 4 pasal aturan peralihan, dan dua ayat aturan tambahan.

Jadi pada waktu yang disahkan PPKI adalah UUD Negara Indonesia yang terdiri atas dua bagian yaitu bagian pembukaan dan bagian batang tubuh atau pasal-pasalnya. Adapun bagian penjelasan dilampirkan kemudian dalam satu naskah yang dibuat dalam Berita Republik Indonesia tahun II No. 7 tanggal 15 Februari 1946.

Berdasarkan hal itu maka Naskah Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun II No. 7 Tanggal 15 Februari 1946, terdiri atas:

- a) Pembukaan
- b) Batang tubuh, dan
- c) Penjelasan.

Undang-undang Dasar Neraga Republik Indonesia 18 Agustus 1945 hanya berlaku dalam waktu singkat yaitu mulai tanggal 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949. Sejak 27 Desember diberlakukannya Undang-Undang Dasar baru disebut konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) tahun 1949. Konstitusi kedua yang berlaku di Indonesia adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat disingkat KRIS atau UUD RIS.

Dan UUD Negara Republik Indonesia 18 Agustus 1945 tetap berlaku tetapi hanya disalah satu Negara bagian RIS yaitu Negara Republik Indonesia (RI) yang beribu kota di Yogyakarta. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) atau UUD RIS 1949 berlaku dari tanggal 27 Desember 1949 sampai tanggal 17 Agustus 1950, bangsa Indonesia kembali ke bentuk Negara kesatuan. Dengan demikian, UUD RIS 1949 tidak diberlakukan lagi. Periode berlakunya UUD RIS 1949 dari tanggal 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, oleh Moh. Yamin disebut konstitusi II.

- 1) Mukadimah yang terdiri dari empat ayat.
- 2) Bagian batang tubuh yang terdiri dari atas 6 bab, 197 pasal dan lampiran.

Beberapa ketentuan pokok dalam UUD RIS 1949 antara lain:

- a. Bentuk Negara adalah serikat, sedangkan bentuk pemerintahan adalah republik
- b. Sistem pemerintahan adalah parlementer. Dalam sistem pemerintahan ini, kepala pemerintahan dijabat oleh seorang perdana menteri. Perdana menteri pada saat itu adalah Moh. Hatta.

Konstitusi yang berlaku setelah UUD RIS adalah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Undang-undang dasar sementara dimaksud sebagai pengganti dari UUD RIS 1949 setelah Indonesia kembali ke bentuk Negara kesatuan yang dituangkan dalam Undang-Undang Federal No.7 Tahun 1950 tentang perubahan konstitusi Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Konstitusi inilah yang menyusun Undang-Undang Dasar yang bersifat tetap. UUDS 1950 terdiri atas:

1. Mukadimah yang terdiri dari empat ayat.
2. Batang tubuh yang terdiri atas 6 bab dan 164 pasal.
3. Bentuk Negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik;
4. Sistem pemerintah adalah parlementer menurut UUDS 1950;

5. Adanya badan Konstituante yang akan menyusun undang-undang dasar tetap sebagai pengganti dari UUDS 1950.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak berhasil menyelesaikan tugasnya. Situasi ini kemudian memicu munculnya dekrit yang isinya sebagai berikut:

- a) Menetapkan pembubaran Konstituante
- b) Menetapkan berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950
- c) Pembentukan MPRS dan DPAS.

Amandemen (bahasa inggris: *amendment*) artinya perubahan. Mengamandemen artinya mengubah atau mengadakan perubahan. Istilah amandemen sebenarnya merupakan hak, yaitu hak parlemen untuk mengubah atau mengusulkan perubahan rancangan UU. Perkembangan selanjutnya muncul istilah amandemen UUD yang artinya perubahan UUD.

Dalam hal amandemen konstitusi, perubahan yang dilakukan merupakan adendum atau sisipan dari konstitusi yang asli. Konstitusi yang asli tetap berlaku. Adapun bagian yang diamandemen merupakan atau menjadi bagian dari konstitusinya.

Amandemen atas UUD 1945 dimaksudkan untuk mengubah dan memperbarui konstitusi negara Indonesia agar sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi. Dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945 maka konstitusi kita diharapkan semakin baik dan lengkap menyesuaikan dengan tuntutan perkembangan dan kehidupan dan kenegaraan yang demokratis.

UUD 1945 sebagai konstitusi atau hukum dasar negara Republik Indonesia juga harus mampu menyesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan. Untuk itu perlu dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 yang sejak merdeka sampai masa pemerintahan Presiden Soeharto belum pernah dilakukan perubahan. Tentang perubahan UUD dinyatakan pada pasal 37 UUD 1945 sebagai berikut:

1. Unsur perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

3. Untuk mengubah asal-asar UUD, sidang majelis permusyawaratan rakyat diadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota majelis permusyawaratan rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota majelis permusyawaratan rakyat.
5. Khusus mengenai bentuk negara kesatuan republik indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Perubahan atau amandemen UUD 1945 dilakukan perama kali oleh MPR pada sidang umum MPR tahun 1999 dan mulai berlaku sejak tanggal 19 oktober 1999 .

Amandemen atas UUD 1945 dilakukan oleh MPR sebanyak 4 kali. Dengan demikian UUD 1945 telah mengalami 4 kali perubahan yaitu sebagai berikut:

- a. Amandemen pertama terjadi pada sidang umum MPR tahun 1999, disahkan 19 oktober 1999.
- b. Amandemen kedua terjadi pada sidang tahunan, disahkan 18 agustus 2000.
- c. Amandemen ketiga terjadi pada sidang tahunan MPR, disahkan 10 november 2001.

- d. Amandemen keempat terjadi pada sidang tahunan PPR, disahkan 10 agustus 2002.

Jadi, pada perubahan keempat ini yang diamandemen sebanyak 13 pasal serta 3 pasal aturan peralihan dan 2 pasal aturan tambahan.

Dengan cara amandemen ini, UUD 1945 yang asli masih tetap berlaku, hanya beberapa ketentuan yang sudah diganti dianggap tidak berlaku lagi. Yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan yang baru. Naskah perubahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari UUD negara republik indonesia tahun 1945.

Dengan demikian, naskah UUD 1945 kita terdiri atas:

1. Naskah asli UUD 1945
2. Naskah perubahan pertama UUD 1945
3. Naskah perubahan kedua UUD 1945
4. Naskah perubahan ketiga UUD 1945
5. Naskah perubahan keempat UUD 1945

Naskah UUD 1945 perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat tersebut tertuang dalam putusan MPR tentang UUD 1945 dan perubahannya. Putusan MPR tersebut tidak menggunakan nomor putusan majelis. Hal ini berbeda dengan jenis

putusan majelis lainnya, yaitu ketetapan majelis dan keputusan majelis yang menggunakan nomor keputusan majelis.

Dengan amandemen tersebut maka konstitusi negara Indonesia UUD 1945 menjadi lebih lengkap dan bertambah jumlah pasal-pasal nya. Jumlah keseluruhan pasal yang diubah dari perubahan pertama sampai keempat ada 73 pasal. Namun jumlah nomor pasal tetap yaitu 37 tidak termasuk aturan peralihan dan aturan tambahan. Perubahan dilakukan dengan cara menambahkan huruf A, B, C, dan seterusnya setelah nomor pasal (angkanya). Misalnya pasal 28, kemudian pasal 28A, pasal 28B dan seterusnya.

UUD 1945 sekarang ini hanya terdiri atas dua bagian, yaitu bagian pembukaan dan bagian pasal-pasal. Bagian pembukaan pada umumnya berisi pernyataan luhur dan cita-cita dari bangsa yang bersangkutan. Namun tidak semua konstitusi negara memiliki bagian pembukaan ini. Konstitusi Malaysia, Singapura, dan Australia tidak memiliki bagian pembukaan. Contoh konstitusi negara yang memiliki bagian pembukaan adalah konstitusi Jepang, India, dan Amerika Serikat.

Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian yang penting dalam konstitusi negara Indonesia. Pembukaan UUD 1945 berisi empat alinea sebagai pernyataan

luhur bangsa indonesia. Selain berisi pernyataan, ia juga berisi cita-cita dan keinginan bangsa indonesia, dalam bernegara yaitu mencapai masyarakat merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Setiap alenia pembukaan UUD 1945 memiliki makna dan cita-cita tersendiri sebagai satu kesatuan.

Alenia pertama berbunyi³¹ *“bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”*.

Alenia kedua berbunyi *“dan perjuangan pergerakan kemerdekaan indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan negara indonesia, yang merdeka bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”*.

Alenia ketiga berbunyi *“atas berkat rahmat Allah yang maha kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”*.

Alenia keempat sebagai berikut *“kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara indonesia yang melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah dara indonesia dan untuk memajukan*

³¹ *Pembukaan undang-undang dasar 1945*

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan indonesia itu dalam suatu UUD 1945 negara indonesia, yang terbentuk dalam susunan negara republik indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh ikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia”

B. Pengertian Demokrasi

Secara etimologis Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, ” *demos* ” berarti rakyat dan ” *kratos/kratein* ” berarti kekuasaan.³² Konsep dasar demokrasi berarti ”rakyat berkuasa” (*government of rule by the people*). Definisi istilah demokratis yang berarti sebagai pemerintahan atau kekuasaan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Namun dalam penerapannya di berbagai Negara, memiliki ciri khas dan spesifikasi masing – masing yang sangat dipengaruhi oleh ciri khas rakyatnya.

³² Anthony H.Birch, *The concepts and theories of modern democracy*, New York: Routledge, 1997, hlm.45.

Demokratis sangat penting bagi masyarakat karena dengan demokratis hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Negara demokratis adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Menurut Henry B. Mayo menyatakan bahwa system politik demokrasi adalah system yang menentukan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil – wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan – pemilihan berkala berdasarkan prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik (Mayo,1960:70). Dalam prakteknya oleh unesco disimpulkan bahwa ide demokratis itu dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan cultural serta historis yang mempunyai istilah ide atau praktek demokrasi. Ketidaksamaan mengimplikasikan asas demokrasi bukan hanya pembentukan lembaga-lembaga, tetapi juga menyangkut pertimbangan porsi yang terbuka bagi peranan maupun peranan rakyat.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan Negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam kehidupan bernegara antara abad ke 4 sebelum masehi sampai abad 6 masehi. Gagasan demokrasi Yunani boleh

dikatakan leyap dari muka Dunia Barat ketika bangsa romawi dikalahkan bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400). Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani Kuno³³, yang berupa gelombang- gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad 14 dan mencapai puncaknya pada abad ke – 15 dan 16. Selain Renaissance, yang mendorong kembali demokrasi yakni revolusi agama yang menunjukkan sebagai pergerakan perbaikan keadaan dalam gereja Katolik tetapi kemudian berkembang menjadi asas-asas Protestanisme.

Dua kejadian (Renaissance dan Reformasi) ini telah mempersiapkan Eropa masuk ke dalam Aufklarung (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pikiran dari batas-batas yang ditentukan gereja untuk mendasari pemikiran akal (rasio) semata-mata yang pada gilirannya kebebasan lahirnya pikiran tentang kebebasan politik. Dari pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan muncullah kembali ide pemerintahan rakyat (demokrasi) dan melahirkan dua konsep demokrasi yang berkaitan dengan peranan Negara dan peranan masyarakat yaitu demokrasi konstitusional abad ke-19 dan

³³ Aidul Fitriaciada Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, Hlm, 2.

demokrasi konstitusional abad ke-20 yang keduanya berkaitan dengan konsep Negara hukum.³⁴

Perkembangan demokrasi telah mengalami pasang surut, masalah pokok yang dihadapi oleh bangsa Indonesia ialah bagaimana meningkatkan kehidupan ekonomi dan membangun kehidupan sosial dan politik yang demokratis dalam masyarakat yang beraneka ragam pola adat budayanya.

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam empat periode :

- a) Periode 1945-1949, masa demokrasi parlementer yang menonjolkan peranan parlemen serta partai. Masa ini kelemahan demokrasi parlementer memberi peluang untuk dominasi partai politik dan DPR. Akibatnya persatuan yang digalang selama perjuangan melawan musuh bersama menjadi kader dan tidak dapt dibina menjadi kekuatan konstruktif sebuah kemerdekaan.
- b) Periode 1959-1965 masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstutisional dan lebih menampilkan beberapa aspek dari demokrasi rakyat. Masa ini ditandai dengan dominasi

³⁴ Sukron Kamil, *Pemikiran politik Islam Tematik*, Jakarta:Prenada Media Group, Hlm,80.

presiden, terbatasnya peran partai politik, perkembangan pengaruh komunis, dan peran ABRI sebagai unsur sosial-politik, semakin meluas.

- c) Periode 1966-1998, masa demokrasi Pancasila era Orde Baru merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial. Landasan formal periode adalah Pancasila, UUD 1945 dan ketetapan MPRS/MPR dalam rangka untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap UUD 1945 yang terjadi di masa Demokrasi Terpimpin. Praktek demokrasi pada masa ini, nama Pancasila hanya digunakan sebagai legitimasi politis penguasa saat itu, sebab kenyataannya yang dilaksanakan tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.
- d) Periode 1999-sekarang, masa demokrasi Pancasila era Reformasi dengan berakar pada kekuatan multi partai yang berusaha mengembalikan perimbangan kekuatan antar lembaga Negara, antara eksekutif, legeslatif, yudikatif. Esensi demokrasi adalah kekuasaan ditangan rakyat, maka praktek demokrasi tatkala Pemilu memang demikian, pelaksanaannya setelah pemilu banyak kebijakan tidak mendasarkan pada kepentingan rakyat, melainkan lebih ke arah pembagian kekuasaan antara presiden dan partai politik dalam DPR.

C. Pengertian Demokrasi menurut UUD 1945

Undang-undang Dasar 1945 berarti menegakkan kembali asas-asas Negara hukum dirasakan oleh segenap Negara warga Negara, hak-hak asasi manusia dalam aspek kolektif maupun aspek perseorangan di jamin, dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara Institusioanal. Demokrasi sesuai dengan asas-asas yang menjiwai ketentuan-ketentuan mengenai ekonomi dalam UUD 1945 yang pada hakikatnya berarti kehidupan yang layak bagi semua warga Negara antara lain:

- a) Pengawasan oleh rakyat terhadap penggunaan kekayaan dan keuangan Negara.
- b) Koperasi
- c) Pengakuan atas hak milik perseorangan dan kepastian hukum dalam penggunaannya.
- d) Peranan pemerintah yang bersifat pembinaan, penunjang jalan serta perlindungan.

Asas Negara hukum Pancasila mengandung prinsip :

Pengakuan dan perlindungan hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, cultural dan pendidikan.

- a) Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak terpengaruh oleh suatu kekuasaan/kekuatan lain.
- b) Jaminan kepastian hukum dalam semua persoalan. Yang dimaksud kepastian hukum yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat di pahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya.

Demokrasi yang bertanggung jawab adalah demokrasi yang dijiwai oleh rasa tanggung jawab terhadap Tuhan dan sesama kita. Untuk memperkembangkan “*a rapidly expanding economy*” pemerintah yang kuat dan berwibawa, secara mutlak pembebasan dinamika yang terdapat dalam masyarakat dari kekuatan-kekuatan yang mendukung Pancasila. Untuk diperlukan kebebasan politik yang sebesar mungkin. Persoalan hak-hak asasi manusia akan mendatang harus ditinjau dalam rangka keharusan untuk mencapai keseimbangan yang wajar di antara tiga hal :

- a. Adanya Pemerintah yang mempunyai cukup kekuasaan dan kewibawaan.
- b. Adanya kebebasan yang sebesar-besarnya.
- c. Perlunya untuk membina suatu “*rapidly expanding economy*” (pengembangan ekonomi secara cepat).

Dalam suatu Negara yang menganut sistem demokrasi harus berdasarkan pada suatu kedaulatan rakyat. Kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara adalah di tangan rakyat. Kekuasaan dalam Negara itu di kelola oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (Asshiddiqie, 2005: 141). Kekuasaan pemerintahan Negara ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal :

- 1) Pertama, pemerintahan dari rakyat (*government of the people*);
- 2) Kedua, pemerintahan oleh rakyat (*government by people*);
- 3) Ketiga, pemerintahanb untuk rakyat (*government for people*);

Prinsip pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat bagi Negara Indonesia terekandung dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke IV. Pembukaan UUD 1945 dalam ilmu memiliki kedudukan sebagai “staats fundamental norm”, oleh karena itu merupakan sumber hukum positif dalam Negara Republik Indonesia. Maka prinsip demokrasi dalam Negara Indonesia serlain tercantum dalam Pembukaan juga berdasarkan pada dasar filsafat Negara Pancasila sila keempat yaitu kerakyatan, yang juga tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Dasar pelaksanaan demokrasi Indonesia secara eksplisit tercantum dala Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “*Kedaulatan berada di tangan*

*rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*³⁵. Prinsip demokrasi tersebut secara eksplisit dijabarkan dalam pasal UUD 1945 hasil Amandemen dengan mewujudkan sistem penentuan kekuasaan pemerintahan Negara secara langsung, yaitu melibatkan rakyat secara langsung dalam memilih presiden dan wakil presiden Pasal 6A ayat(1).

Sistem demokrasi dalam penyelenggaraan Negara Indonesia diwujudkan dalam penentuan kekuasaan Negara, yaitu dengan menentukan dan memisahkan tentang kekuasaan eksekutif Pasal 4 sampai dengan Pasal 16, legislative Pasal 19 sampai dengan Pasal 22, dan yudikatif Pasal 24 UUD 1945.

³⁵ Undang-undang dasar 1945, pasal 1 ayat 2

BAB IV

HASIL PENELITIAN

A. Pandangan fFkih Siyasah Terhadap Konsep Syura Dengan Demokrasi

Ketentuan untuk melakukan syūrā (musyawarah) berlaku dalam seluruh masalah baik yang menyangkut persoalan khusus maupun umum seperti pengangkatan khilāfah, tata pemerintahan, pengumuman perang, pengangkatan pemimpin, hakim, dan lain sebagainya.³ Namun demikian, ada juga pendapat yang menyatakan bahwa meskipun ayat di atas tidak bermakna tegas (jazm), materi yang dimusyawarahkan adalah hal-hal yang sudah tegas dalam hukum syara'. Ini terlihat dari kalimat wa syūrūwirhum fi al-amr, yang mengacu pada suatu urusan tertentu dan bukan semua urusan. Di samping itu, prinsip syūrā harus dipakai pada setiap tingkatan interaksi sosial termasuk keluarga, yang merupakan kesatuan terkecil dari struktur masyarakat.³⁶ Menurut para pemikir islam ada beberapa penjelasan berkaitan dengan syura yaitu “

1. Menurut Imam Al-Ghazali

Tidak berbeda jauh dengan pemikiran Al-Mawardi bahwa kewajiban membentuk suatu pemerintahan dan mengangkat imam yang berfungsi

³⁶ Al-ahkam vol.IV No 1 juni 2009

untuk mengurus persoalan agama dan dunia karena Al-Ghazali beranggapan bahwa adanya hubungan timbal balik antara agama dan kekuasaan politik.

2. Menurut Ibn Taimiyah

Menurut Ibn Taimiyah bermusyawarah dalam memilih kepala negara disebut juga ahl al-syawkah. Ahl-al syawkah merupakan orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan kedudukan yang dihormati dan ditaati oleh masyarakat dan merekalah yang bermusyawarah siapa yang berhak menjadi kepala negara dan diikuti dengan umat muslim lainnya.

Dengan adanya sistem pemerintahan demokrasi ini dinilai hal baru bagi sebagian kalangan muslim yang tidak ada petunjuknya dalam al-Qur'an. Apalagi Indonesia sendiri dikenal sebagai bangsa muslim terbesar di dunia (Data BPS tahun 2000 : 178.143.655 jiwa atau sekitar 87,55% dari rakyat Indonesia) beragama Islam, maka tidak heran mulai bermunculan gerakan separatis bernada Islam yang berkeinginan untuk mendirikan negara Islam yang sistem politiknya sesuai dengan anjuran al-Qur'an dan hadits. Sistem demokrasi dinilai tidak efektif dengan prinsip-prinsip yang ada dalam al-Qur'an dan hadits. Seperti pengangkatan anggota MPR (majelis syuro') yang bukan beragama Islam hal ini dinilai tidak sesuai dengan hukum Islam, karena yang berhak menjadi majelis syura' adalah para pemuka

agama masyarakat, ulama dan ilmuan. Namun, realita yang terjadi sekarang ini sudah banyak pemimpin-pemimpin negeri ini yang bukan dari orang-orang muslim sedangkan hal itu sangat bertentangan sekali dengan hukum Islam, namun apabila sistem pemerintahan demokrasi itu diganti maka itu sama saja bangsa Indonesia mengoyak dan membubarkan keutuhan negara Proklamasi 17 Agustus 1945. Suatu hal yang tidak dikehendaki.

Mungkin permasalahan mengenai agama dan politik ini tidak begitu menarik bagi para pemikir di Negeri Barat, karena memang pendirian yang dianut oleh para pemikir kenegaraan dan hukum disana boleh dikatakan telah memperoleh kesepakatan bahwa antara agama dan negara terjadi pemisahan total. Namun adanya pemisahan antara agama dan negara itu sendiri masih merupakan topik perdebatan dikalangan cendikiawan muslim itu sendiri.³⁷

Demokrasi yang sampai saat ini belum dapat diterima secara bulat bagi sebagian umat islam, sebagian kalangan ada yang menerima demokrasi itu sendiri namun sebagian yang lain ada yang menolak bahkan mengharamkannya. Terkait pada persoalan diatas, saya akan membahas tentang tulisan yang berjudul “Sistem Pemerintahan Demokrasi dalam Perspektif Fikih Siyasah“. Dimana didalamnya

³⁷ Muhammad Tahir Azhary, Negara Hukum, (Jakarta : Bulan Bintang, 1992), hlm. 33

akan dijelaskan sejauh mana demokrasi mempengaruhi Islam dan sistem pemerintahan bagaimanakah yang selaras dan sejalan dengan prinsip-prinsip Islam.

B. Hasil Penelitian

Adapun bagaimana cara melakukan musyawarah, Allah tidak menentukan secara terperinci. Ini di serahkan sepenuhnya kepada manusia. Dalam Al-Quran dalam surah Al-Imran ayat 159 menjelaskan

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ
فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ
اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.³⁸

³⁸ Kementerian Agama RI, *Al-Quran dan terjemahannya* (Semarang: Raja Publishing).

Dalam pemerintahan atau negara. Boleh saja musyawarah ini di lakukan dengan membentuk suatu lembaga tersendiri, seperti parlemen atau apapun namanya.

Dalam lembaga ini boleh jadi para anggotanya melakukan musyawarah secara berkala pada periode tertentu atau sesuai dengan permasalahan yang terjadi. Keanggotaan lembaga ini juga bisa di atasi dalam jangka waktu tertentu yang di sepakati. Dalam pengambilan keputusan tidak berarti suara terbanyak mutlak harus diikuti. Adakalanya keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas. Sebagai contoh, Khalifah Abu Bakar pernah mengabaikan suara mayoritas dalam masalah sikap terhadap para pembangkak zakat. Sebagian sahabat senior yang dimotori Umar berpendapat bahwa orang-orang yang menolak membayar zakat kepada Abu Bakar tetap muslim dan tidak usah diperangi. Sementara sebagian sahabat berpendapat supaya mereka diperangi. Abu Bakar memilih pendapat kedua. Pendapat ini akhirnya di setuju oleh forum dan abu bakar pun memerangi mereka. Pada pemerintahan Umar. Beliau pernah menolak pendapat mayoritas tentang pebagian rampasan perang berupa tanah Sawad (Irak). Sebagian besar sahabat yang di juru bicarai oleh Bilal ibn Rabah dan Abd al-Rahman awf berendapat supaya tanah tersebut dibagi-bagi. Sedangkan sebagian kecil sahabat berpendapat supaya

tanah tersebut di biarkan tetap pada pemiliknya dan pemerintahan islam hanya memunut pajaknya saja. Akhirnya melalui adu argumentasi yang cukup menegangkan dan demokratis, Umar memenangkan pendapat keduanya.

Dalam hal tersebut dapat di lihat bahwa musyawarah merupakan esensi ajara isam yang wajib dalam kehidupan sosial umat islam. Syura memang merupakan tradisi arab pra islam yang sudah di praktikkan sejak lama. Oleh islam, tradisi ini di pertahankan karena menurut Rahman seperti di kutip oleh Ahmad Syafii Maarif, syura merupakan tuntutan abadi dari kodrat manusia sebagai makhluk sosial³⁹.

Hanya saja Al-Quran mengubah syura dari sebuah institusi suku yang di landaskan pada hubungan darah menjadi istitusi komunitas yang menekankan prinsip hubungan iman.⁴⁰ Musyawarah dapat dilakuan dalam hal-hal apa saja asalkan tidak bertentangan dengan prinsip umum syariat islam. Selain itu, karena melibatkan kalangan ahli yang mempunyai pandangan jauh ke depan akan hasil keputusan musyawarah akan lebih mendekati kesempurnaan demikian juga, karena diputuskan secara bersama, masing-masing pihak merasa bertanggung jawab terhadap hasil musyawarah itu. Sebagaimana halnya di atas demokrasi juga menekankan unsur musyawarah dalam pengambilan keputusan. Demokrasi yang di artikan sebagaia

³⁹ Ahmad maarif, islam dan msalah kenegaraan,(jakarta:LP3S,1985),hlm.49

⁴⁰ *ibid*

bentuk kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, sebagaimana di defenisikan Abraham Lincoln, salah seorang mantan presiden Amerika Serikat, mengharuskan adanya partisipasi masyarakat dalam memutuskan suatu permasalahan dan mengontrol pemerintahan yang berkuasa. Di samping itu, prinsip dasar demokrasi menurut sadek J.Sulaiman adalah adanya kesamaan antara seluruh manusia. Adapun bentuk diskriminasi manusia, baik yang berdasarkan ras, gender, agama, atau status sosial. Adalah bertentangan dengan demokrasi⁴¹ lebih lanjut, Sadek mantan duta besar Oman untuk PBB, mengemukakan tujuh prinsip utama sistem demokrasi:

1. Kebebasan berbicara. Setiap negara berhak mengemukakan pendapatnya tanpa harus merasa takut. Dalam sistem demokrasi pendapatnya tanpa harus merasa takut. Dalam sistem deokrasi, hal ini penting untuk mengontrol kekuasaan agar berjalan dengan benar
2. Pelaksanann pemilu yang dalam bahasa politik indonesia *luber (langsung, umum, bebas, rahasia)* dan *jurdi (jujur dan adil)* secara teratur. Pemilu ini

⁴¹ Sadek j.sulaiman, *shura and democracy, dalam charles khurzman, liberal islam*, (oxford: oxford univercity press.1998,hlm.97.

merupakan sarana kontitusional untuk menilai apakah pemerintah yang berkuasa layak didukung kembali atau perlu di ganti dengan yang lain.

3. Kekuasaan di pegang leh mayoritas tana mengabaikan kontrl minoritas. Prinsip ini mengakui adanya hak oposisi suatu jelompok terhadapp pemerita.
4. Karenanya sejalan dengan prinsip ketiga, dam sistem demokrasi partai politik memainkan peran penting. Rakyat dengan bebas mendukung partai mana yang lebih sesuai degan padangan dan pilihannya.
5. Demokrasi meniscayakan pemisahan antara kekuasaan legislatif, eksekuif, dan yudikatif. Dengan pemisahan ini akan ada *cheks and balance*, sehingga kekuasaan akan terhindar dari praktik-praktik eksploitatif.
6. Demokrasi menekankan adanya supremasi hukum. Semua individu harus tunduk dibawah hukum. Tanpa memandang kedudukan dan status sosialnya.
7. Dalam demokrasi, semua individu atau kelompok bebas melakukan perbuatan. Karenanya semua individu bebas mempunyai hak milik tanpa oleh diganggu oleh pihak manapun.⁴²

⁴² ibid

Almawardi kepakarannya dalam fikih sal siyasah mendorong menulis sejumlah kitab yang monumental. di antaranya *a-lahkam al sultaniyyah*, *qawanin al-wiarah wa siyasat al mulk*. *Adab al-dunya wa al-din*, *al hawi al kabir.*, *dan al- Iqna*⁴³. Hingga kini buku itu masih di kaji dan di pelajari oleh pengkaji islam di berbagai negara. Almawardi menjelaskan dalam kitabnya *adab al dunya wa al din* bahwa ada enam yang perlu kita wujudkan hal tersebut, yaitu:

- 1) Al-din al-muttaba, yaitu agama yang di ikuti maksudnya agama yang hidup dan di jalankan dalam kehidupan masyarakat.
- 2) Al-shultan al-waqir, yaitu kepemimpinan yang efektif.
- 3) Adlun syamilun, yaitu pemerataan keadilan atau hukum yang berkeadilan
- 4) Amnun am yaitu keamanan yang dirasakan masyarakat terciptanya ketertiban sosial dan kenyamanan lahir dan batin.

Hisbun darun, yaitu kesuburanbisa juga dimaknai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan pergerakan yang dapat dirasakan tujuan dari demokrasi. Karena dalam setiap pengambilan keputusan harus di lakukan dengan bermusyawarah. Imam Al-Mawardi berpendapat bahwa memilih kepala negara memenuhi dua unsur, yaitu *ahl-ikhtiyar* atau orang orang yang berwenang untuk memilih kepala negara,

⁴³ Rashda diana “*almawardi dan konsep kenegaraan dalam islam*”, dalam jurnal TSAQFAH, vol.13 No. 1, Mei 2017, h, 160-161.

dan *ahl al-imamah* atau orang yang berhak menduduki kepala negara. Dalam unsur tersebut Al-mawardi sepakat bahwa dalam menentukan suatu kepala negara harus dengan bermusyawarah dengan didirikannya majelis *ahl al-hall wa al aqd* yang bertugas untuk memilih kepala negara berdasarkan kesepakatan mereka⁴⁴. Dalam

Dalam halnya demokrasi Indonesia tidak berbeda jauh dengan pemikiran Al-mawardi tersebut karena dalam UUD 1945 sudah jelas di paparkan pada pasal 1 ayat 2 yang berbunyi “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar*”. Dan di bentuklah majelis permusyawaratan rakyat (MPR) untuk mengatur dan dan memutuskan suatu putusan dengan suara terbanyak.

C. Analisis

Sebagaimana yang telah di uraikan pada pembahasa sebelumnya bahwa menurut Al-Mawardi Imamah di lembagakan utnuk menggantikan kenabian dalam rangka melindungi agama dengan kehidupan dunia untuk menciptakan kemaslahatan umat dan bagaimana memilih kepala negara. Yang memiliki peran penting untuk menentukan siapa yang berhak sebagai kepala negara adalah rakyat yang di wakili oleh ahl *al-ikhtiyar* mereka melakukan bai'yah terhadap kepala negara

⁴⁴ Muhammad Iqbal & Amir Husein, *Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, Hlm, 18.

terpilih untuk di ikuti oleh masyarakat islam⁴⁵. Dalam kaitannya dengan fungsi keagamaan kepala negara Al-Mawardi menyatakan bahwa penguasa adalah pelindung agama, dialah yang melindungi agama dari pendapat –pendapat sesat yang merusak kemurnian agama, mencegah muslim dari kemurtadan, dan melindungi dari kemungkaran. Bagi Al-Mawardi karena adanya hubungan timbal balik antara agama dan penguasa, wajib hukumnya bagi umat islam mengangkat penguasa yang berwibawa dan tokoh agama sekaligus. Dengan demikian agama mendapat perlindungan dari kekuasaan kepala negara paber jalan di atas rel agama.

Dalam konteks negara demokrasi setiap rakyat berhak untuk memilih siapa saja yang berhak untuk menduduki kepala negara, suara rakyat menjadi penentuan dari setiap keputusan dengan adanya pemilihan umum. Demokrasi selalu menyertai sejarah Indonesia. Adanya demokrasi parlementer atau demokrasi liberal, (1950-1959). Adanya demokrasi tepimpin (1959-1966) di bawah Soekarno, ada juga demokrasi pancasila yang di kontrol Soeharto (1957-1998) . pasca soeharo, indonesia kembali memasuki era demokrasi pasca transisi, entah liberal atau demokrasi model lain. Berhentinya Soeharto tahun 1998 mengantarkan Indonesia era demokrasi pasa transisi dengan sistem multipartai yang ekstrem. Perubahan UUD

⁴⁵ *Ibid*

1945 menjadi kunci pebuk. Komisi negara di iringi kaum pers menikmati kebebasan. Pada kondisi sekarang ini pengaruh asing tersebut jelas juga dalam demokrasi yang tengah menapak. Pengaruh asing tersebut jelas akan menguntungkan mereka dan belum tentu menguntungkan Indoneisa. Dominannya pengaruh asing justru mematikan demokrasi itu sendiri karena tidak dipernolehkannya perbedaan pendapat yang seharusnya menguntungkan Indoneisa. Pada saat ini demonstrasi merenung dengan anakirme yang sulit di elakkan. Dan bahkan setiap harinya, padahal anarkisme bertolak belakang dengan hak asasi manusia dan nilai-nilai islam. Harapan adanya demokrasi yang mulai tumbuh adalah ia memberikan manfaat sebesar-bearnya untuk kemashlahatan umat dan juga bangsa, misalnya memaksimalkan dalam terbukanya lapangan pekerjaan dan mampu mengurangi kemiskinan. Di samping itu demokrasi dapat menghasilkan pemimpin yang lebih memperhatikan rakyat banyak seperti masalah penghinaan terhadap agama tertentu, kesehatan dan pendidikan. Sehingga terciptanya relevansi antara pemikiran Al-Mawardi bahwa antara masyarakat dan pemerintah serta hubungannya dengan demokrasi yang tecantum dalam UUD 1945.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penulis menguraikan pembahasannya bab demi bab, penulis membuat kesimpulan sebagai jawaban dari rumusan masalah, yaitu :

1. Pemikiran politik dari Al-Mawardi dapat di lihat bahwa memilih imam harus dengan dua unsur, yaitu Al-ikhtiyar atau orang-orang yang berwenang memilih kepala negara yang dalam teori Al-Mawardi disebut *al-hall wa al-aqd* (orang-orang yang dapat melepaskan dan mengikat) mana kepala negara di pilih berdasarkan kesepakatan mereka. *Al-hal wa al-aqd* merupakan konsep syura atau musyawarah untuk menentukan siapa yang berhak menjadi kepala negara. Dan Al-imamah atau orang-orang yang berhak menduduki jabatan kepala negara.
2. Demokrasi menurut UUD 1945 di jelaskan pada **Pasal 1** ayat 2 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” 2. **Pasal 2** ayat 1 “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-

undang. Dan pancasila Sila ke 4 yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.

3. Relevansi konsep syura dengan demokrasi di Indonesia yang menjelaskan *al-hall wa al-aqd* adalah orang-orang yang mengontrol dan bertugas dalam mengangatan kepala negara dengan musyawarah memiliki keamaan dengan demokrasi menurut UUD 1945 yang menjelaskan kekuasaan berada di tangan rakyat. Dan rakyatlah yang bertugas untuk menentukan siapa yang berhak menduduki roda pemerintahan.

B. Saran

1. Di harapkan kepada insan akademis untuk lebih giat mengkaji ilmu pengetahuan islam dan mampu memberikan nilai positif bagi masyarakat dalam rangka penegakan demokrasi.
2. Diharapkan agar masyarakat sadar membubuhkan nilai demokrasi serta bermusyawarah dalam menyelesaikan suatu masalah dan mematuhi peraturan dan undang-undang.
3. Diharapkan kepada pemerintah untuk lebih tegas dan melihat keinginan masyarakat agar tidak terjadinya konflik yang mengakibatkan loyalitas masyarakat terhadap masalah negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Departemen Agama RI, *Al-Quran dan terjemahannya* Semarang: Raja Publishing,
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014.
- Shihab, Quraish. *Wawasan Al-Quran*, Bandung: Mizan, 1996.
- Rasjid, Sulaiman. *Fiqh Islam*, Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Iqbal, Muhammad & Husein, Amin. *Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia, 2015.
- Hadi, sutrisno. *Metodologi Riset*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001.
- Kautum, Rany. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi Dan Tesis*, Bandung: Taruana Grafika, 2000.
- Soekanto, Seorjono. *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985
- Abdul Kadir, Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004.
- Musa, Muhammad Yusuf Nizham. *Al-hukum Al-Islam*, Kairo: Alkatib-al arabi.
- Amiruddin, & Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Balai Pustaka, 2006.
- Al Mawardi, *Al Ahkamus Sulthaniyyah wal Wilayaat Ad Diniyyah*, Beirut: Darul Kutub Al Ilmiyah.
- Al Mawardi, *An Nukat wal 'Uyun Tafsir Al Mawardi Juz 1*, Beirut: Darul Kutub Al Ilmiyah.

- Suryani, Effendi & Kaswan, *Pancasila dan Ketahanan Jati Diri Bangsa*, Bandung: PT Refika Aditama, 2015
- Maarif, Ahmad, *Islam Dan Masalah Kenegaraan*, Jakarta: LP3S, 1985.
- Sulaiman, Sadek J. *Shura And Democracy*, Dalam Charles Khurzman, *Liberal Islam*, Oxford: Oxford University Press. 1998.
- Manan, Abdul. *Perbandingan Politik Hukum Islam. Dan Barat*, Jakarta: Prenadamedia, 2018.
- Kamil, Sukron. *Pemikiran Politik Islam Tematik*, Jakarta: Prendamedia, 2013.
- Asy-Syawi, Taufiq. *Syura Bukan Demokrasi*, Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Azhari, Aidul Fitriadi. *Menemukan Demokrasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004.
- Bajang, Tuan Guru. *Ulama Pemimpin*, Jakarta: Qultum Media.
- Juliantara, Dadang. *Negara Demokrasi Untuk Indonesia*, Solo: Pondok Edukasi, 2002.
- Muda, Ni'matul & Nasef, Imam. *Penataan Demokrasi Dan Pemilu*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Held, David. *Demokrasi & Tatanan Global*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Sa'id Mursi, Syaikh Muhammad. *Tokoh-tokoh Besar Islam Sepanjang Sejarah*, Jakarta
- Djazuli. *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Pernada Media, 2003.
- Mochtar. *Demokrasi klasik & Modern*, Jakarta: Buku Obor, 2005.

B. Jurnal

Rashda diana “*almawardi dan konsep kenegaraan dalam islam*”, dalam jurnal TSAQAFAH, vol.13 No. 1, Mei 2017, h, 160-161.

C. Undang-Undang

Undang-undang dasar 1945