

OTORITAS KEPALA NEGARA DALAM MENENTUKAN SUATU KEBIJAKAN PERSPEKTIF SIYASAH SYAR'IAH

Lukman Arake¹

Dosen Pascasarjana Program Magister
Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bone
Jl. Hos Cokroaminoto, Watampone, Kab. Bone, Indonesia
Email: ¹fawwazlukman@gmail.com

Abstract

This study aims to examine the concept of authority of the State Leader in taking a policy from the perspective of SiyasaḥSyar'iyah. This is a conceptual study that examines the literature relating to the authority of the state leader in taking policy. The policy of a state leader can be considered void if it contradicts the texts which are qat'iy, both qat'iyuaddilalah and qat'iyuattsubut. A state leader may adopt a policy based on the principle of maslahat and not in conflict with detailed arguments. The head of state in taking a policy has fulfilled the spirit of the Islamic Law even though the conditions and places have changed when doing ijtiḥad. The legal provisions that are taken must include applied laws that are expressly explained by Islamic Sharia which must be carried out or abandoned.

Keywords: Authority; State Leader; Policy; SiyasaḥSyar'iyah.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menelaah konsep otoritas kepala Negara dalam mengambil suatu kebijakan dalam kacamata Siyasaḥ Syar'iyah. Kajian ini merupakan kajian konseptual yang menelik literatur yang berkaitan dengan otoritas kepala Negara dalam menentukan kebijakan. Kebijakan seorang kepala Negara dapat dianggap batal bila bertentangan dengan *nash* yang bersifat *qat'iy*, baik *qat'iyu addilalah* maupun *qat'iyu attsubut*. Seorang kepala Negara boleh mengambil suatu kebijakan dengan berpedoma prinsip *maslahat* dan tidak bertentangan dengan dalil-dalil bersifat rinci. Kepala negara dalam mengambil suatu kebijakan telah memenuhi semangat Syariat Islam walau kondisi dan tempat mengalami perubahan ketika melakukan ijtiḥad. Ketentuan hukum yang diambil harus meliputi hukum-hukum terapan yang secara tegas dijelaskan oleh syariat Islam yang sifatnya harus dilakukan atau ditinggalkan.

Kata Kunci: Otoritas; Kepala Negara; Kebijakan; Siyasaḥ Syar'iyah.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

PENDAHULUAN

Pada dasarnya yang membuat aturan dan Undang-Undang (*assyari*) dalam Islam adalah Allah swt. Karena itu, Syariat Islam dianggap suci karena bersumber dari Alquran dan hadis, tidak seperti aturan yang dibuat manusia yang biasa disebut Undang-Undang konvensional.¹ Kendati demikian dalam sejarah dinyatakan bahwa seorang kepala negara dalam kondisi tertentu diberi kewenangan membuat suatu kebijakan dengan cara melakukan ijtihad. Itulah sebabnya mengapa para pemimpin terdahulu sejak masa Khulafaurrasyidin banyak melakukan ijtihad untuk mencari solusi hukum terkait dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh mereka. Jika ijtihad para pemimpin tersebut dianggap sebagai bagian dari konvensi para ulama maka serta merta menjadi bagian daripada hukum Islam.² Karena itu aturan-aturan yang dikeluarkan oleh seorang kepala negara harus dipatuhi dan ditaati selama tidak bertentangan dengan Alquran dan hadis Nabi saw. Allah berfirman dalam QS al-Nisa/4:59:

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Terjemahnya:

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan *ulil amri* di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Alquran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Bila para ulama di dalam Islam diberikan kewenangan untuk melakukan ijtihad terkait dengan masalah-masalah baru yang status hukumnya masih belum jelas. Maka pada waktu yang sama seorang kepala negara juga diberikan hak yang sama karena mereka dianggap sebagai orang yang paling bertanggung jawab atas segala sesuatunya yang terjadi di tengah masyarakat. Seorang kepala negara harus

¹Subhi Mahmasani, *Falsafatu Attasyri' fi al-Islam* (Bairut: Dar Ilmi Lilmalayin, 1980), h. 255.

²Subhi Mahmasani, *Falsafah Attasyri' fi al-Islam*, h. 256.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

berusaha mencari solusi terbaik dalam membimbing dan mengatur masyarakatnya agar tercipta nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan. Seorang kepala negara harus mampu menjaga apa yang disebut dengan: *al-masalih addaruriyyah* yang pada intinya oleh agama ditekankan sebagai suatu hal yang harus dijaga dan ditegakkan dengan baik. *Al-masalih addaruriyyah* atau juga disebut *addaruriyyat al-khamsah* adalah menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan dan kehormatan, serta menjaga harta. Dengan begitu, tentu semua individu dalam masyarakat tersebut akan merasa damai dan tenteram sehingga kehidupan mereka akan semakin rukun karena adanya pertalian dan hubungan emosional yang begitu kuat di antara mereka.

PEMBAHASAN

1. Kepala Negara dan Prinsip Perubahan Hukum

Dalam Islam dijelaskan bahwa ijtihad seorang presiden dalam masalah politik, administrasi negara termasuk dalam memahami hukum secara umum terkadang mengalami perubahan karena berubahnya kondisi dan keadaan yang memengaruhi ijtihad seorang mujtahid. Perubahan tersebut boleh jadi secara total atau dalam bentuk pembatasan dengan hal-hal tertentu sesuai dengan hasil ijtihad baru. Diskursus hukum Islam terutama dalam hal pemerintahan perubahan seperti itu lumrah terjadi. Sebagai contoh, Umar bin Khattab dalam masa tertentu pernah mengambil suatu kebijakan hukum lalu pada waktu yang lain mengambil suatu kebijakan yang berbeda dengan yang pertama dalam kasus sama. Ketika Umar bin Khattab ditanya tentang hal itu beliau mengatakan: ini yang kami ketahui dan ini juga yang kami ketahui. Maksud dari pernyataan tersebut adalah bahwa beliau telah memutuskan perkara yang sama dengan hukum yang berbeda sesuai dengan ijtihadnya. Bahkan beliau seringkali tidak mengambil kebijakan hukum yang diputuskan oleh pendahulunya karena kondisi yang berubah.³

Ibnu Qayyim al-Jauziyah mengatakan: "berubah dan berbedanya sebuah fatwa tergantung pada berubahnya zaman, tempat, kondisi, niat dan manfaat".⁴

³Yusuf Qardawi, *Al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: Maktabah Wahbah), h. 127.

⁴Ibnu Qayyim al-Jauziyah, *I'lam al-Muwaqqiin Jilid 2* (Kairo: Dar al-Hadis), h. 1.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

Hal yang sama dikatakan Ibnu Khaldun: "sesungguhnya kondisi alam/dunia, umat/masyarakat, manfaat serta agama mereka tidak akan selamanya satu bentuk dan sistem yang tetap. Akan tetapi terjadi perbedaan dengan terjadinya perbedaan hari, perbedaan zaman, dan perpindahan dari suatu kondisi ke kondisi yang lain. Hal terjadi pada seseorang, terjadi pada waktu, terjadi pada wilayah, dan juga terjadi pada daerah, zaman, dan negeri. Ketentuan Tuhan (*sunnatullah*) yang telah berlaku pada hamba-hambanya.⁵ Walau demikian perlu dipahami bahwa berubahnya suatu hukum agama disebabkan karena adanya perubahan kondisi hanya terjadi pada masalah yang tidak berkaitan dengan akidah dan ibadah. Ibnu Qayyim al-Jauziyah kembali menegaskan bahwa: "sesungguhnya hukum dan *maslahat* terbagi dua; (1) ada bagian yang tidak berubah seperti hukum wajibnya sesuatu yang memang wajib, haramnya sesuatu yang memang haram, misalnya haramnya mencuri, haramnya berzina, haramnya membunuh, haramnya berlaku zalim, dan juga misalnya halalnya jual beli, halalnya sewa menyewa, dan halalnya menikah; (2) hal-hal yang berubah dengan berubahnya *maslahat* waktu dan tempat, dan kondisi, seperti jumlah kadar *ta'zir* dan jenis-jenisnya".⁶

Para ulama fiqh telah menerima adanya kaidah "*tagayyuri al-ahkam*" atau berubahnya suatu hukum. Hanya saja mereka berbeda dalam hal boleh tidaknya perubahan tersebut terjadi jika dalam suatu masalah tertentu terdapat *nash*. Perbedaan itu sesungguhnya kembali kepada sifat hukum Islam itu sendiri termasuk teks-teksnya yang dianggap sakral.⁷ Pembatalan suatu hukum yang lama dengan hukum yang baru⁸ baik dalam Alquran maupun dalam hadis disebut *nasakh* dan dianggap sebagai *ta'dilu nassin binassin* atau penggantian *nash* dengan *nash*. Pertanyaannya kemudian adalah apakah boleh penggantian suatu hukum agama yang ditetapkan berdasarkan *nash* dengan sesuatu yang tidak ada

⁵Ibnu Khaldun, *Mukaddimah Ibnu Khaldun* (Bairut: Dar al-Jail), h. 31.

⁶Ibu Qayyim al-Jauziyah, *Igatsah Allahfan Jilid 1* (tp.tt), h. 346.

⁷Subhi Mahmasani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, h. 224.

⁸Pembatalan suatu hukum yang lama (*nasakh*) dengan hukum yang baru disepakati oleh para ulama kalau hanya terjadi ketika nabi masih hidup. Adapun setelah nabi wafat maka *nasakh* itu tidak terjadi lagi.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

nashnya, misalnya dengan ijtihad atau dengan hukum konvensional; dan juga hukum adat kebiasaan.

Dengan gamlang para ulama telah menjelaskan bahwa jika suatu nash/teks agama berkaitan dengan urusan agama dan ibadah maka hukum-hukumnya tetap dan tidak boleh dirubah karena masalah dasar-dasar agama (*usuluddin*), kaidah-kaidah tauhid, dan masalah iman adalah merupakan suatu kesatuan yang bersifat kekal abadi yang menuntut adanya: "*attaabbudu wa iltizamu annassi*".⁹ Selain alasan tersebut, juga dijelaskan bahwa agama adalah merupakan suatu hal yang mesti berlaku bagi setiap yang masih hidup dan yang baru lahir sampai hari kiamat. Pemberlakuan itu terjadi dalam semua kondisi dan tempat karena sesuatu yang sudah ditetapkan maka akan selamanya tetap walau terjadi perubahan waktu, tempat dan kondisi.¹⁰

Pada sisi lain disebutkan bahwa jika suatu teks agama berkaitan dengan masalah *muamalah* yang bersifat keduniaan maka yang menjadi dasar menurut mayoritas ulama fiqh ialah melihat makna serta *illat* yang menyebabkan hukum tersebut ada. Jadi perdebatan mereka adalah terkait dengan masalah hukum yang berdasar pada *nash*, apakah boleh bagi seorang mujtahid melakukan ijtihad di dalamnya. Di antara mereka ada yang mengatakan secara tegas bahwa melakukan ijtihad dalam hal-hal yang sudah ada nashnya hukumnya haram. Sementara yang lain mengatakan bahwa melakukan ijtihad dalam masalah seperti itu dapat dilakukan dalam kondisi tertentu.

Adapun alasan pendapat yang mengatakan haram hukumnya melakukan ijtihad dalam masalah yang telah ada nashnya adalah kaedah *la musaga lil ijthadi fi mauridi annassi*", yakni tidak ada jalan untuk melakukan ijtihad terhadap hal-hal yang sudah ada *nashnya*. Kaidah tersebut dianggap sebagai kaidah yang bersifat mutlak. Artinya mereka tidak akan pernah menerima suatu ketentuan hukum yang menyalahi teks-teks agama baik Alquran maupun hadis Nabi karena dianggap hukum-hukumnya sudah tetap dan tidak akan mengalami perubahan

⁹Abu Ishak Assyatibi, *al-Muwafakat fi Usuli al-Syariah* Jilid 2 (Kairo: Matba'ah Al-Rahmah), h. 300. Lihat juga Subhi Mahmasani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, h. 225.

¹⁰Ibnu Hazm, *al-Ihkam fi Usul al-Ahkam* Jilid 2 (Bairut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah), h. 6.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

kendati terjadi perubahan kondisi. Berbeda dengan masalah yang berkaitan dengan kebiasaan (*urf*) dan adanya kemudahan (*taysir*), keringanan karena adanya *masyakkah* (kesusahan) hanyalah terjadi pada masalah yang tidak ada *nashnya*.¹¹

Muhammad Abu Zahrah mengatakan: "seperti yang anda lihat bahwa *maslahat* tidak ada di depan *nash*, dasar daripada *nash* tersebut adalah *qat'iy*, begitu juga *dilalahnya* adalah *qat'iy*. Adapun jika suatu hukum ditetapkan berdasarkan *nash* yang dasarnya adalah *zanniy*, atau *dilalahnya* adalah *zanniy*, sementara *maslahat* ditetapkan berdasarkan pada sesuatu yang *qat'iy*, atau merupakan bentuk *maslahat* yang telah diteguhkan oleh Syariat Islam serta sesuai dengannya, maka *maslahat* dapat *mentakhsis nash* yang bersifat umum dan tidak bersifat *qat'iy*, termasuk *khbar ahad* dapat ditolak bila bertentangan dengan *maslahat*. Hal itu terjadi karena di depan terdapat dua dalil yang satunya bersifat *zanniy*, dan yang satunya lagi bersifat *qat'iy*. Sedangkan dalam ketetapan ilmu fiqh disebutkan bahwa jika sesuatu yang bersifat *zanniy* bertentangan dengan sesuatu yang bersifat *qat'iy* maka yang bersifat *zanniy* dapat *ditakhsis* dengan yang *qat'iy*, dan bila seandainya tidak dapat dilakukan *pentakhsisan* maka yang bersifat *zanniy* itu dapat ditolak".¹²

Para ulama fiqh dari semua mazhab sepakat bahwa jika *maslahat* bertentangan dengan *nash* yang bersifat *qat'iy* maka *maslahat* tersebut dianggap tidak ada artinya. Kecuali dalam kondisi darurat yang membolehkan sesuatu yang dilarang, walau tetap harus dalam kondisi sewajarnya.¹³ Hal tersebut berdasar firman Allah QS Al-Baqarah/2:173:

فَمَنْ أَضْطَرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Terjemahnya:

Tetapi barangsiapa dalam keadaan terpaksa (memakannya) sedang dia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, Maka tidak ada dosa baginya. Sesungguhnya Allah Maha pengampun lagi Maha penyayang.

¹¹Subhi Mahmasani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, h. 225.

¹²Muhammad Abu Zahrah, *Usul Fikih* (Kairo: Dar al-Fikri al-Arabiyy), h. 274.

¹³Yusuf Qardawi, *Assiyasah Assyar'iyah*, h. 158.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

Misalnya Umar bin Khattab membatalkan hukum potong tangan bagi para pencuri pada musim paceklik (*amul maja'ah*) akibat kondisi sulit yang terjadi.¹⁴ *Maslahat* yang bertentangan dengan *nash* dalam masalah muamalat dan adat/kebiasaan yang terkadang berubah *maslahatnya* dapat diambil; dan hal tersebut tidak termasuk mengabaikan *nash* dengan pikiran belaka. Tetapi jika *maslahat* yang didasari dengan *nash* yang tidak mungkin berubah maka tidak boleh diabaikan karena hal itu merupakan implementasi dalil yang menguatkannya. Namun jika dalam masalah selain muamalah seperti ibadah, dan hal-hal yang telah ditentukan hukum-hukumnya maka tidak boleh mengacu pada *maslahat*, karena hukum-hukum yang ada di sini tidaklah mengalami perubahan kecuali dalam kondisi darurat.¹⁵

Memang ada sebagian ulama berpendapat bahwa *maslahat* dapat didahulukan atas *nash* agama sekalipun tidak dalam kondisi darurat. Pendapat ini biasanya dinisbahkan kepada imam Najamuddin Attufi seperti yang dijelaskan oleh beberapa ulama kontemporer seperti Syeh Muhammad Mustafa Salabiy,¹⁶ Syeh Muhammad Abu Zahrah,¹⁷ dan Syeh Ramadan al-Buti.¹⁸ Mereka dalam penjelasannya mengatakan bahwa yang dimaksud oleh Attufi bahwa *maslahat* boleh didahulukan daripada *nash* sekalipun *nash* tersebut *qat'iy*. Namun di sisi lain, sebagian ulama justeru menegaskan bahwa yang dimaksud oleh Attufi tentang bolehnya *maslahat* didahulukan daripada *nash* adalah *nash zanni*, dan bukan *nash qat'iy*.¹⁹ Artinya, *nash qat'iy* tetap harus didahulukan daripada *maslahat*, demikian kata Husain Hamid Hassan.²⁰

¹⁴Lukman Arake, *Assiyadah Assyar'iyah wa Atsaraha Ala Sultati Raisi Addaulah* (Kairo: Universitas al-Azhar), h. 314.

¹⁵Muhammad Mustafa Syalabi, *Ta'lil al-Ahkam* (Kairo: Matba'ah, al-Halabiy), h. 231.

¹⁶ Muhammad Mustafa Salabi, *Ta'lil al-Ahkam*, h. 295.

¹⁷ Muhammad Abu Zahrah, *Usul al-Fikhi*, h. 265.

¹⁸Ramadan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi Assyar'i al-Islami* (Bairut: Muassasah Arrisalah), h. 178.

¹⁹Husain Hamid Hassan, *Nazariyah al-Maslahah fi al-Fikhi al-Islami* (Kairo: Maktabah al-Mutanabbi), h. 538.

²⁰Untuk lebih jelasnya mengenai pandangan Najamuddin Attufi tentang konsep *maslahat* dan *nash*, lihat buku penulis: *Assiyadah Assyar'iyah wa Atsaraha Ala Sultati Raisi Addaulah*, h. 316-321.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

2. Kebijakan Presiden Harus Berdasarkan *Maslahat*

Literatur Islam ada dikenal istilah *maslahat*. Para pakar bahasa Arab menamai *maslahat* sama dengan manfaat seperti yang disebutkan Ibnu Manzur dalam *lisan al-Arab*.²¹ Sedangkan Abu Bakar Arrazi sebagai pakar bahasa dalam *mukhtar assihah* mengatakan bahwa *maslahat* adalah lawan dan kebalikan dari *mafsadah* atau kerusakan.²² Sedangkan dalam pandangan ulama fiqh, *maslahat* seringkali dimaknai sebagai suatu manfaat yang ditunjukkan dan diprioritaskan oleh Allah swt. untuk hambanya dalam rangka menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta mereka.²³ Berdasar pada penjelasan tersebut maka dapat dipahami bahwa segala sesuatu yang dapat menyebabkan tercapainya suatu manfaat disebut dalam bahasa agama dengan *maslahat*, baik *maslahat* itu mendatangkan manfaat atau menolak suatu kerusakan dan menjauhkannya dari manusia itu sendiri.

Syariat Islam telah memberikan otoritas yang berdasar pada Alquran, hadis nabi begitu pula kaidah-kaidah umum agama kepada seorang kepala negara untuk mengatur kehidupan masyarakatnya baik dalam bentuk perorangan maupun kelompok. Otoritas kepala negara dalam Islam begitu besar dan luas, maka Syariat Islam mewajibkan para pemimpin untuk senantiasa mengambil suatu kebijakan dengan tidak sewena-sewena agar tidak melanggar kode etik agama. Seorang kepala negara dalam menjalankan tugasnya termasuk dalam menentukan suatu kebijakan tetap harus berdasar pada prinsip *maslahat*. Ibnu Qayyim al-Jauziyah mengatakan "sesungguhnya Syariat Islam, asas dan bangunannya dalam hal pengambilan keputusan berdasar pada *maslahat* manusia dalam hidup dan matinya. Syariat Islam kesemuanya adalah rahmat, adil, hikmah, kesemuanya adalah *maslahat*, maka semua masalah yang keluar dari nilai-nilai keadilan menjadi kecurangan, dan nilai-nilai rahmat menjadi sebaliknya, nilai-nilai *maslahat* menjadi kerusakan, dan nilai-nilai hikmah menjadi kesewenangan, maka dianggap bukan Syariat Islam kendati diliputi berbagai interpretasi".²⁴

²¹Ibnu Manzur, *Lisanu al-Arab* Jilid 2 (Bairut: 1997), h. 517.

²²Abu Bakar Arrazi, *Mukhtaru Assihah* (Bairut: Maktabah Libnan, t.th), h. 154.

²³Said Ramadan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi al-Syariah al-Islamiyah*, h. 27.

²⁴Ibnu Qayyim al-Jauziyah, *I'lam al-Muwaqqiin*, Jld.3. h. 14.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

Intervensi yang dilakukan presiden terhadap urusan pribadi masyarakat baik berkaitan dengan ekonomi, kemasyarakatan maupun yang lainnya dianggap sebagai salah satu jalan untuk menciptakan nilai-nilai keadilan yang menyeluruh. Ketika penguasa mengintervensi urusan masyarakat tidak boleh menyalahi *maqasid al-syariah*, tetapi intervensi itu mengacu pada nilai-nilai *maslahat* sesuai dengan kaidah: "*tasarrufu al-imami ala arra'iyati manutun bilmaslahah*".²⁵

Intervensi yang dilakukan pemerintah terhadap kehidupan masyarakat secara umum dimaksudkan untuk menjaga *maslahat* mereka. Di samping sebagai bentuk koordinasi antara berbagai macam hak dan kewajiban bagi seorang warga yang patuh terhadap hukum yang berdasar pada nilai-nilai Syariat Islam. Dalam sejarah kehidupan nabi sangat jelas bahwa beliau telah berhasil membumikan nilai-nilai agama dengan menegakkan nilai-nilai keadilan di tengah masyarakatnya dengan berdasar pada *maslahat* secara umum. Sebagai contoh dalam masalah pembatasan harga (*tas'ir*), eksploitasi dan penimbunan barang (*ihtikar*), serta pengaturan pasar dengan cara memantau agar tidak terjadi penipuan, pelanggaran kode etik dalam bermuamalah dalam semua lini kehidupan masyarakat. Nilai-nilai itu pulalah yang dilakukan oleh para sahabat yang kesemuanya bertujuan untuk menggapai *maslahat* bagi seluruh masyarakat. Menjaga *maslahat* dalam setiap kebijakan merupakan pembumian nilai-nilai *maqasid al-syariah* karena telah menjadi kewajiban bagi seorang penguasa untuk senantiasa mengindahkan nilai-nilai tersebut karena dialah yang bertanggung jawab penuh atas segala kebijakan yang ada dalam rangka mewujudkan nilai-nilai kepatutan di dalam bermasyarakat.

Jalaluddin Assayuti mengatakan bahwa kaidah *tasarrufu al-imami ala arra'iyati manutun bilmaslahah*) telah dinyatakan oleh imam Syaf'i'. Beliau mengatakan posisi seorang pemimpin di tengah masyarakatnya bagaikan posisi seorang wali terhadap anak-anak yatim. Assayuti menceritakan satu riwayat bahwa Umar bin Khattab pernah mengatakan aku menjadikan diriku terkait dengan harta kekayaan Allah (kekayaan negara) seperti posisi seorang wali

²⁵Jalaluddin Assayuti, *al-Asybah wa Annazair* Jilid 2 (Kairo: Dar Assalam), h. 278.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

terhadap anak-anak yatim. Kalau aku butuh, aku akan mengambilnya, bila dalam keadaan berkecukupan maka aku akan mengembalikannya, dan bila tidak butuh maka aku tidak akan mengambilnya".²⁶

Ibnu Nujaim mengungkapkan dua hal penting, (1) bila kebijakan seorang presiden harus berdasar pada prinsip *maslahat* dalam setiap hal yang berkaitan dengan kepentingan umum, maka setiap kebijakan yang diambil itu dapat dijalankan bila sesuai dengan prinsip *maslahat*. Namun bila dianggap bertentangan dengan prinsip *maslahat* maka tidak boleh dilaksanakan. (2) kebijakan yang diambil oleh seorang hakim (*qadhi*) terkait dengan harta anak yatim, harta yang ditinggalkan (*tarikah*) atau harta wakaf kesemuanya harus berdasarkan prinsip *maslahat*, dan jika semua itu dilakukan dengan mengabaikan prinsip *maslahat* maka kebijakannya dianggap tidak sah.²⁷

Otoritas kepala negara sangatlah luas dalam mengatur kehidupan masyarakatnya. Para ahli hukum Islam mengatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang mampu membumikan dua fungsi penting yakni fungsi dakwah kepada kebajikan dan *al-amru bil ma'rufi wannahyu anil munkari*.²⁸ Fungsi dakwah kepada kebajikan, bahwa dakwah kepada kebajikan ketika dilakukan oleh lembaga yang memiliki otoritas di tengah masyarakat tidak hanya sebatas sebagai dakwah. Tetapi juga mampu membumikan dakwah tersebut dalam setiap perilaku dan tindakan positif demi tercapainya *maslahat* bagi masyarakat. Dengan demikian, negara dalam konteks agama tidak dapat disebut sebagai negara yang baik kecuali prinsip-prinsip yang dijalankannya adalah prinsip *maslahat* bagi seluruh masyarakat dalam semua lini kehidupan.

Fungsi *Al-amru bil ma'rufi wannahyu anil munkari*, bahwa menciptakan kesejahteraan di tengah masyarakat, negara dituntut untuk tetap konsisten pada nilai-nilai *al-amru bil ma'rufi wannahyu anil munkari*. Sehingga otoritas dalam mengambil kebijakan sebagai langkah untuk menjamin tetap terciptanya nilai-

²⁶Jalaluddin Assayuti, *al-Asybah wa Annazair* Jld.1. h. 278.

²⁷Ibnu Nujaim, *al-Asybah wa Annazair* (Muassasah al-Halabiy, 1968), h. 124.

²⁸Ahmad al-Husariy, *Addaulah Wasiyasah al-Hukmi fi al-Fikhi al-Islam* Jilid 1 (Kairo: Maktabah al-Kulliyat al-Azhariyah), h. 114-115.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

nilai kepatutan di dalam masyarakat dengan menghindari hal-hal yang dianggap mungkar. Nilai-nilai kepatutan (*al-ma'ruf*) merupakan hal yang dianjurkan oleh agama terkait dengan masalah perilaku serta bagaimana berinteraksi dengan sesama. Semua itu tentu tidak terlepas dari petunjuk-petunjuk agama baik dari Alquran maupun dari hadis nabi. Sedangkan kemungkaran adalah segala bentuk perilaku atau tindakan yang dilarang oleh Allah maupun nabinya, dan semua yang dapat membahayakan kehidupan masyarakat termasuk dengan merebaknya kejahatan di tengah masyarakat.

3. Ruang Lingkup Kebijakan Kepala Negara

Pada prinsipnya presiden di dalam Islam diberi kewenangan dan otoritas yang cukup luas terutama terkait dengan hal-hal yang belum diatur hukumnya oleh agama misalnya masalah administrasi seperti pembangunan instansi perkantoran, pemberlakuan pajak, dan pembentukan rumah tahanan bagi para pelaku kejahatan yang kesemuanya boleh jadi memang belum dikenal di masa lampau.²⁹ Di sisi lain sebagian ulama Islam membatasi kebijakan tersebut hanya dalam tiga hal pokok dimana otoritas dan kebijakan itu dapat diberlakukan. Ketiga hal pokok yang dimaksud ialah pertama; hal-hal yang belum diatur hukumnya oleh agama, yakni hal-hal yang tidak ada *nash* atau teksnya, kedua; hal-hal yang memiliki pemaknaan dan kemungkinan lebih dari satu, ketiga; hal-hal yang bersifat *masalah mursalah*.³⁰

a. Hal-hal yang Belum Diatur Hukumnya Oleh Agama

Kebijakan seorang kepala negara dapat dilaksanakan bila belum diatur hukumnya oleh agama. Sedangkan yang dimaksud dengan hal-hal yang belum diatur hukumnya oleh agama, atau hal-hal yang tidak ada *nashnya* ialah segala sesuatu yang tidak ada dalil *syar'inya* baik dari Alquran atau hadis. Hal-hal yang tidak ada *nashnya* merupakan persoalan yang memberikan keleluasaan kepada para mujtahid termasuk kepada kepala negara untuk mengambil suatu keputusan

²⁹Subhi Mahmasani, *Falsafatu Attasri' fi al-Islam*, h. 256.

³⁰Yusuf al-Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 70.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

hukum. Pembolehan tersebut oleh para ulama berdasar pada beberapa hadis nabi antara lain:

عَنْ أَبِي الدَّرْدَاءِ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : مَا أَحَلَّ اللَّهُ فِي كِتَابِهِ فَهُوَ حَلَالٌ وَمَا حَرَّمَ فَهُوَ حَرَامٌ وَمَا سَكَتَ عَنْهُ فَهُوَ عَافِيَةٌ فَأَقْبَلُوا مِنْ اللَّهِ الْعَافِيَةَ

Artinya:

Dari Abu Darda' nabi bersabda: apa yang dihalalkan oleh Allah dalam kitabnya (Alquran) maka hukumnya halal, dan apa yang diharamkan oleh Allah maka hukumnya haram, dan apa yang tidak disinggung atau tidak disebutkan dianggap sebagai hal yang dimaafkan, maka terimalah hal-hal yang dimaafkan itu dari Allah.³¹

عَنْ أَبِي تَعْلَبَةَ الْخُسْنِيِّ جَرِثُومِ بْنِ نَاشِرٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: إِنَّ اللَّهَ تَعَالَى فَرَضَ فَرِضًا فَلَا تُضَيِّعُوهَا، وَحَدَّ حُدُودًا فَلَا تَعْتَدُوهَا، وَحَرَّمَ أَشْيَاءَ فَلَا تَنْتَهِكُوهَا، وَسَكَتَ عَنْ أَشْيَاءَ رَحْمَةً لَكُمْ غَيْرَ نِسْيَانٍ فَلَا تَبْحَثُوا عَنْهَا.

Artinya:

Dari Abu Tsa'labah al-Khusyani Jurtsum bin Nasyir ra. dari nabi saw. bersabda: sesungguhnya Allah telah mewajibkan beberapa kewajiban maka janganlah kamu abaikan/tinggalkan, dan Allah telah memberikan batasan-batasan maka janganlah kamu melampauinya/melanggarnya, dan Allah telah mengharamkan beberapa hal maka janganlah kamu melanggarnya, dan Allah mendiamkan beberapa hal dengan tidak menentukan hukumnya padahal tidak lupa, itu sebagai rahmat bagimu, maka janganlah kamu mencari-cari/mempersoalkannya.³²

Dari dua hadis tersebut dapat dipahami bahwa tidaklah semua masalah di dalam Islam ada dalilnya, tetapi terdapat beberapa hal yang tidak dijelaskan hukumnya berdasarkan *nash*/teks agama secara langsung, bahkan ada juga hal-hal di mana Islam hanya menjelaskan masalahnya hanya dengan garis besarnya saja (*ijmali*), dan sebaliknya juga banyak hal yang dijelaskan hukumnya dengan terperinci (*tafsili*).³³ Walau demikian, bukan berarti bahwa seorang kepala negara dalam mengambil suatu kebijakan tidak lagi harus bermusyawarah dengan orang

³¹Abu Abdillah al-Hakim, *al-Mustadrak Ala Assahihaini* Jilid 2 (Bairut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1990), h. 406.

³²Muhyiddin Annawawi, *al-Arbain Annawawiyah* (Kairo: Dar Adda'wah al-Islamiyah), h. 59.

³³Yusuf al-Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 71.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

yang dianggap mampu memberikan masukan termasuk dengan para ulama Islam bila masalahnya berkaitan dengan agama yang belum dijelaskan hukumnya secara rinci. Hal itu perlu dilakukan karena dalam pandangan Islam, kebijakan yang bertentangan dengan nilai-nilai agama tidak harus ditaati. Hal tersebut berdasar pada pernyataan nabi dalam salah satu hadisnya yang mengatakan:

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: لَا طَاعَةَ فِي مَعْصِيَةِ اللَّهِ ، إِنَّمَا الطَّاعَةُ فِي الْمَعْرُوفِ.

Artinya:

Nabi bersabda: tidak ada ketaatan bagi siapa pun yang mendurhakai Allah, sesungguhnya ketaatan itu hanya pada hal-hal yang baik.³⁴

Secara induksi, di dalam Islam ada yang dapat berubah hukumnya dengan berubahnya waktu, tempat, dan manusianya. Perubahan tersebut bisa jadi sifatnya total (*kulliy*) atau hanya sebagiannya saja (*jus'i*), di mana Islam tidak menyatakan hukumnya secara tegas tetapi penentuan hukumnya kembali kepada ijtihad para ulama sesuai kondisi dan tempat keberadaannya. Hal-hal yang demikian disebut dengan *mantiqah al-afwi* atau objek di mana Islam memberikan toleransi, keringanan atau penyesuaian dengan adanya amnesti. Dalam Islam juga dijumpai hal-hal yang bisa mengalami perubahan hukum kendati hukumnya sejak awal ditegaskan tetapi hanya secara garis besarnya saja (*ijmali*). Hal yang demikian itu, penjelasan hukumnya secara detail diserahkan sepenuhnya kepada para ulama untuk berijtihad.³⁵ Selain itu, dalam Islam ada juga hal-hal yang tidak banyak mengalami perubahan hukum dengan berubahnya kondisi, waktu bahkan manusianya seperti urusan rumah tangga atau yang berkaitan dengan tindak pidana di mana Islam telah memberikan penjelasan hukum disertai dengan dalil-dalilnya.³⁶

Kalau memperhatikan secara seksama dalil-dalil agama maka akan terlihat bahwa ternyata lebih banyak berkuat pada hal-hal yang telah disebutkan di atas. Yakni dalil-dalil agama terkadang menjelaskan suatu permasalahan hukum

³⁴Hadis riwayat Muslim.

³⁵Yusuf Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 71.

³⁶Yusuf Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 72.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

dengan detail, dan terkadang pula menjelaskan suatu persoalan hukum dengan hanya menjelaskan garis besarnya saja. Adapun detailnya diserahkan sepenuhnya kepada para ulama untuk melakukan ijtihad sesuai dengan kode etik dan aturan yang telah ada. Semua itu terjadi agar Islam sebagai agama *rahmatan lil alamin* dapat dibumikan dan diaplikasikan dari waktu ke waktu. Seorang kepala negara dalam menentukan suatu kebijakan hukum yang belum dijelaskan baik secara garis besarnya maupun secara detail maka kebijakannya itu dianggap sebagai kebijakan yang benar selama dilakukan sesuai dengan aturan-aturan yang telah dijelaskan oleh agama dalam berijtihad.³⁷ Misalnya pemberlakuan pajak kepada masyarakat bila dibutuhkan³⁸ dan mendirikan lembaga keuangan negara (*baitul mal*).³⁹

b. Masalah yang Memiliki Makna Lebih dari Satu

Masalah yang memiliki makna lebih dari satu dapat dibijaki oleh seorang kepala negara. Adapun hal-hal yang dijelaskan oleh agama, tetapi kepala negara diberi kewenangan untuk mengambil kebijakan hukum seperti masalah tawanan perang. Seorang kepala negara dapat memilih salah satu dari empat atau lima hukum terkait dengan tawanan perang yakni: (1) membebaskan mereka; (2) menerima tebusan dari mereka; (3) memperbudak mereka; (4) membunuh mereka; atau (5) mengambil *jizyah* dari mereka. Ketika seorang kepala negara memilih salah satu dari lima kemungkinan tadi, bukan berarti bahwa memilih begitu saja tanpa memperhatikan *maslahat* yang ada serta konsekuensi yang dapat ditimbulkan oleh kebijakan itu. Kebijakan harus senantiasa berdasar *maslahat* termasuk mengkonsultasikannya dengan pihak-pihak terkait.⁴⁰

Para ulama melihat bahwa seorang kepala negara dapat melepaskan tawanan perang bila orang-orang Islam pada waktu itu kuat dan tidak dipermainkan oleh musuh bila terjadi perang. Tujuan pelepasan itu adalah untuk

³⁷Yusuf Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 72.

³⁸Ahmad al-Husariy, *al-Siyasah al-Iqtisadiyah wa Annuzum al-maliyah fi al-Fikhi al-Islami* (Kairo: Maktabah al-Kulliyat al-Azhariyah), h. 558.

³⁹Untuk lebih detailnya lihat Lukman Arake, *Assiyadah al-syar'iyah wa Atsaruha ala Sultati Raisi Addaulah fi Rasmi al-Siyasah al-Ammah min Manzur al-Fikhi al-Islami*, h. 333.

⁴⁰Yusuf Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 74.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

menunjukkan bahwa Islam adalah agama yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dan toleransi.⁴¹ Di lain sisi seorang kepala negara dapat mengambil tebusan dari mereka bila negara pada saat itu butuh banyak anggaran untuk memperkuat misalnya pertahanan negara agar tidak mudah dirongrong oleh negara lain. Atau boleh jadi, harta atau tebusan yang diambil itu digunakan untuk melepaskan atau menebus orang-orang Islam yang ditawan oleh pihak musuh.⁴² Adanya pelepasan atau tebusan yang diambil dari tawanan perang berdasar pada firman Allah swt. dalam QS Muhammad/47:4.

فَإِذَا لَقِيتُمُ الَّذِينَ كَفَرُوا فَضَرْبَ الرِّقَابِ حَتَّىٰ إِذَا أَخْنَتُمْهُمْ فَشُدُّوا الْوَتَاقَ فَإِمَّا مَنًّا بَعْدُ وَإِمَّا فِدَاءً حَتَّىٰ تَضَعَ الْحَرْبُ أَوْزَارَهَا ۚ ذَٰلِكَ وَلَوْ يَشَاءُ اللَّهُ لَانتَصَرْنَا مِنْهُمْ وَلَٰكِن لِّيَبْلُوَ بَعْضَكُمْ بِبَعْضٍ ۗ وَالَّذِينَ قُتِلُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَلَن يُضِلَّ أَعْمَالَهُمْ ﴿٤﴾

Terjemahnya:

Apabila kamu bertemu dengan orang-orang kafir (di medan perang) maka pancunglah batang leher mereka sehingga apabila kamu telah mengalahkan mereka maka tawanlah mereka dan sesudah itu kamu boleh membebaskan mereka atau menerima tebusan sampai perang berakhir. Demikianlah apabila Allah menghendaki niscaya Allah akan membinasakan mereka tetapi Allah hendak menguji sebahagian kamu dengan sebahagian yang lain. Dan orang-orang yang syahid di jalan Allah, Allah tidak akan menyia-nyiakan amal mereka.

Selain dari masalah tawanan, seorang kepala negara dapat mengambil kebijakan dalam hal pembagian harta rampasan seperti yang dicontohkan nabi dan sahabatnya Abu Bakar, dan Umar bin Khattab. Selain itu, masalah yang dapat dibijaki oleh seorang kepala negara adalah terkait dengan masalah *hirabah* (tindakan sekelompok bersenjata di dalam Daulah Islamiyah), bentuknya bermacam-macam kekacauan dan pengrusakan yang mengancam masyarakat, hukumnya dijelaskan oleh Allah dalam QS Al-Maidah/5:33.⁴³

⁴¹Yusuf Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 74.

⁴²Yusuf Qardawi, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, h. 74.

⁴³Lukman Arake, *Assiyadah al-syar'iyah wa Atsaruha ala Sultati Raisi Addaulah fi Rasmi al-Siyasah al-Ammah min Manzur al-Fikhi al-Islami*, h. 335-336.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِّنْ خَلْفٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ۚ ذَٰلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا ۗ وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ ﴿٥٤﴾

Terjemahnya:

Sesungguhnya pembalasan terhadap orang-orang yang memerangi Allah dan rasulnya dan membuat kerusakan di muka bumi, hanyalah mereka dibunuh atau disalib, atau dipotong tangan dan kaki mereka dengan bertimbal balik, atau dibuang dari negeri (tempat kediamannya). yang demikian itu (sebagai) suatu penghinaan untuk mereka di dunia, dan di akhirat mereka beroleh siksaan yang besar.

c. Hal-hal yang Bersifat *Maslahah Mursalah*

Hal yang dapat dibijaki oleh seorang kepala negara sekaligus dapat dilaksanakan ialah hal-hal yang bersifat *maslahah mursalah* yang tidak ada dalilnya.⁴⁴ Dalam hal bolehnya suatu kebijakan seorang presiden dilaksanakan bila terkait dengan *maslahah mursalah*. Imam Abu Ishak Assyatibi menjelaskan bahwa sebaiknya seorang presiden ketika mengambil suatu kebijakan berdasarkan konsep *maslahah mursalah* untuk memperhatikan beberapa hal; (1) kebijakan tersebut sesuai dengan *makasid al-syariah* sehingga tidak bertentangan dengan syariat Islam termasuk dalil-dalil Syariat Islam yang ada; (2) jika dalam kebijakan tersebut didalami dan diamati secara baik maka sifatnya sangat rasional. Namun hal tersebut tidaklah termasuk hal yang bersifat ritual karena hal-hal yang bersifat ritual di dalam Islam tidak dapat dipahami secara detail makna dan maksudnya misalnya berkaitan dengan wudhu, salat, puasa dalam waktu-waktu tertentu termasuk masalah haji.⁴⁵

Penjelasan tentang tiga hal kebijakan seorang kepala negara dapat dilaksanakan. Dapat dipahami bahwa kebijakan seorang presiden yang menyalahi tiga hal yang telah dijelaskan maka dianggap tidak sah dan tidak dapat dilaksanakan. Kebijakan presiden dalam suatu masalah yang dijelaskan hukumnya

⁴⁴Untuk lebih jelasnya mengenai pendapat para ulama tentang *maslahah mursalah*, lihat Lukman Arake, *Assiyadah al-syar'iyah wa Atsaruha ala Sultati Raisi Addaulah fi Rasmi al-Siyasah al-Ammah min Manzur al-Fikhi al-Islami*, h. 338.

⁴⁵Abu Ishak Assyatibi, *al-I'tisam* Jilid 2 (Dar Ibni Affan Li Annasri Wattauiy), h. 607.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

oleh agama secara detail baik oleh Alquran atau pun hadis nabi, baik penjelasan tersebut terkait dengan suatu perintah atau bersifat larangan. Seorang kepala negara tidak boleh mengambil suatu kebijakan yang bersifat menafikan bila Syariat Islam justeru menetapkannya sebagai suatu hal yang harus dilaksanakan. Sebaliknya, seorang presiden dalam mengambil suatu kebijakan tidak boleh memberlakukan hal-hal dilarang agama sekalipun dilakukan atas nama kemanusiaan.⁴⁶

4. Batalnya Kebijakan Kepala Negara

Di dalam Islam dijelaskan bahwa pelaksanaan dan pembumian hukum agama dalam suatu negara merupakan salah satu tanggungjawab kepala negara. Semua itu harus dilakukan dan dibumikan oleh kepala negara di tengah masyarakatnya sebagai amanat yang dibebankan di atas pundaknya oleh masyarakat. Seorang kepala negara yang melaksanakan tugasnya dengan kecurangan dianggap telah mengkhianati amanat tersebut dan boleh jadi menjadi sebab adanya murka Allah swt. sebagaimana firman Allah QS Al-Anfal/8:37 dan QS Al-Nisa/4:58.

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَخُوْنُوْا اللّٰهَ وَرَسُوْلَهٗ وَتَخُوْنُوْا اٰمَنٰتِكُمْ وَاَنْتُمْ تَعْلَمُوْنَ ﴿٥٨﴾

Terjemahnya:

Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu Mengetahui.

اِنَّ اللّٰهَ يٰۤاْمُرُكُمْ اَنْ تُوْدُوْا اِلَّا مَنَنْتَ اِلٰى اَهْلِهَا وَاِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ اَنْ تَحْكُمُوْا بِالْعَدْلِ اِنَّ اللّٰهَ نِعِمَّا يَعْظُمُ بِهٖ ؕ اِنَّ اللّٰهَ كَانَ سَمِيْعًا بَصِيْرًا ﴿٥٩﴾

Terjemahnya:

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah

⁴⁶Yusuf Qardawi, *al-Siyasal al-Syar'iyah*, h. 106.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat.

Kedua ayat tersebut sangat jelas menyatukan dua hal yakni, pertama; adanya perintah untuk senantiasa menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya. Kedua; adanya perintah untuk senantiasa memutuskan setiap perkara dengan adil. Keterkaitan dua hal tersebut yakni antara amanat dengan pemerintahan, dan keadilan, karena pemerintahan dianggap juga sebagai amanat di dalam Islam. Kebijakan yang dikeluarkan oleh seorang kepala negara apabila menyalahi aturan dan nilai-nilai humanistik agama maka kebijakan tersebut dianggap batal dan tidak dapat diberlakukan.⁴⁷ Adapun sebabnya karena Syariat Islam telah memberikan batasan-batasan kepada manusia termasuk kepada pemerintah tentang hal-hal yang dapat dilakukan dan yang tidak dapat dilakukan. Maka dari itu, semua bentuk kebijakan yang menyalahi aturan agama secara tegas harus ditolak dan tidak dapat diberlakukan.⁴⁸

Suatu kebijakan yang dianggap batal oleh agama sesungguhnya dapat dipengaruhi oleh ada-tidaknya *nash*/teks agama yang menyatakan demikian. Bila ada *nash*/teks agama yang menjelaskan tentang tata cara menggunakan kekuasaan, maka jika *nash* atau teks tersebut sifatnya *kat'iy* apakah itu *kat'iyyu addilalah* dan *kat'iyyu attsubut* maka *nash*/teks seperti itu tidak boleh dirubah dengan melakukan hal-hal yang bertentangan dengannya. Sehingga apabila seorang kepala negara tidak mengindahkan *nash*/teks seperti yang disebutkan maka dianggap telah keluar dari Islam. Aturan tersebut sebenarnya tidak hanya berlaku pada seorang kepala negara saja, tetapi termasuk masyarakat luas yang tidak mengindahkan teks-teks agama dengan cara menyalahgunakan kewenangan kesemuanya dianggap batal dari awal.⁴⁹

Demikian juga halnya bila *nash*/teks tersebut bersifat *dzanni* seperti misalnya *kat'iyyu addilalah* tetapi *dzanniyu altsubut* atau *dzanniyu addilalah*

⁴⁷Fuad Nadi, *Mabda' al-Masyru'iyah* (Kairo: Dar al-Kutub al-Jami'iy), h. 348.

⁴⁸Lukman Arake, *al-Siyadah al-Syar'iyah wa Atsaruha ala Sultati Raisi Addaulah*, h. 342.

⁴⁹Fuad Nadi, *Mabda' al-Masyru'iyah*, h. 348.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

tetapi *kat'iyu altsubut*, atau *dzanniyu addilalah* dan *dzanniyu altsubut*. Kondisi seperti ini dibolehkan bagi seorang pemangku kebijakan untuk mengambil keputusan sesuai pendapat sebagian ulama dengan catatan bahwa dalam hal yang dimaksud terdapat beberapa pendapat yang berbeda antara satu dengan lain. Pengambilan salah satu pendapat ulama dari sekian banyak pendapat yang ada tentu tetap mengacu pada prinsip *maslahat* yang hasilnya berpihak serta menguntungkan masyarakat. *Maslahat* di dalam Islam adalah suatu hal yang tidak bertentangan dengan *nash*/teks agama, dan juga pada waktu yang sama sesuai dengan *maqasid al-syariah* dan batasan-batasannya.⁵⁰

Pandangan sebagian pakar, kepala negara dalam mengambil suatu kebijakan tidak dapat dikatakan sah kecuali telah memenuhi beberapa syarat:

Pertama, keputusan tersebut harus sesuai dengan ruh atau semangat Syariat Islam yang berdasar pada asal dan dasarnya. Secara utuh serta pada prinsipnya tidak dapat dirubah kendati kondisi dan tempat mengalami perubahan terutama ketika seseorang sedang melakukan *ijtihad*. Orang yang tidak mengindahkan aturan tersebut, apalagi dengan mengingkarinya dianggap telah keluar dari agama karena meyakini atau mengimaninya merupakan pembeda antara seorang muslim dengan non muslim.⁵¹

Kedua: adanya ketentuan hukum yang diambil oleh seorang kepala negara tidak bertentangan dengan dalil-dalil agama yang bersifat rinci. Ketentuan hukum yang dimaksud meliputi hukum-hukum terapan yang secara tegas dijelaskan oleh Syariat Islam yang sifatnya harus dilakukan atau ditinggalkan. Dengan demikian, apabila seorang kepala negara dalam mengambil suatu kebijakan dianggap melenceng dari hal yang telah disebutkan di atas maka keputusan dan kebijakannya dianggap batal dan ditolak.⁵² Hal inilah yang pernah ditegaskan Imam al-Amidi ketika mengatakan keputusan seorang hakim dapat dibatalkan bila menyalahi dalil yang bersifat *qat'i* baik dari *nash*, *ijma'* atau *qiyas* yang *illatnya*

⁵⁰Fuad Nadi, *Mabda' al-Masyru'iyah*, h. 349.

⁵¹Fuad Nadi, *Mabda' al-Masyru'iyah*, h. 349.

⁵²Fuad Nadi, *Mabda' al-Masyru'iyah*, h. 350.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

dijelaskan secara transparan atau adanya penjelasan yang menjadi pemisahan antara *asal* dengan *fara'*. Tetapi jika hukum atau keputusan seorang hakim hanya menyalahi dalil yang bersifat *dzanni* maka hukum yang bersifat *dzanni* itu juga tidak dapat dibatalkan karena keputusan tersebut juga bersifat *dzanni* di mana keduanya sama dalam hal tingkatannya.⁵³

5. Konsekuensi Batalnya Suatu Kebijakan

Otoritas seorang kepala negara sangat jauh di bawah bila dibandingkan dengan otoritas agama. Artinya seorang kepala negara yang tidak mengindahkan aturan agama dalam menentukan suatu kebijakan politik, ekonomi ataupun budaya maka harus bertanggung jawab atas segala tindakannya. Kepala negara sama dengan personil masyarakat biasa di mana kesemuanya harus patuh terhadap aturan agama yang berlaku tanpa ada perbedaan sedikit pun antara pemimpin dengan yang dipimpin. Ketentuan tersebut berdasar pada hadis Nabi saw. yang mengatakan:

عَنِ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ : كُلُّكُمْ رَاعٍ ، وَكُلُّكُمْ مَسْئُورٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ : الإِمَامُ رَاعٍ وَمَسْئُورٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ ، وَالرَّجُلُ رَاعٍ فِي أَهْلِهِ وَمَسْئُورٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ ، وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ فِي بَيْتِ زَوْجِهَا وَمَسْئُورَةٌ عَنْ رَعِيَّتِهَا ، وَالخَادِمُ رَاعٍ فِي مَالِ سَيِّدِهِ وَمَسْئُورٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ ، فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَمَسْئُورٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ.⁵⁴

Artinya

Dari Ibnu Umar, berkata: aku telah mendengar Nabi bersabda: setiap dari kamu adalah pemimpin, setiap pemimpin bertanggungjawab atas yang dipimpinnya. Seorang penguasa adalah pemimpin dan ia bertanggungjawab atas yang dipimpinnya. Seorang lelaki adalah pemimpin dalam keluarganya, dan ia bertanggungjawab atas yang dipimpinnya, Seorang perempuan adalah pemimpin di rumah suaminya dan ia bertanggungjawab atas yang dipimpinnya. Seorang pembantu adalah pemimpin terhadap harta majikannya, dan ia bertanggungjawab atas yang dipimpinnya. Setiap dari kamu adalah pemimpin, dan setiap pemimpin bertanggungjawab atas yang dipimpinnya.

⁵³Al-Amidi, *al-Ihkam fi Usul al-Ahkam* Jilid 3 (Kairo: Matba'ah Muhammad Ali Subaih, t.th.), h. 158.

⁵⁴Hadis riwayat Muslim, *Sahih Muslim, Jld.6*, h. 7.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

Hadis di atas menjelaskan secara menyeluruh dan meliputi semua bentuk tanggung jawab di dalam Islam, apakah tanggungjawab tersebut sifatnya besar atau kecil, atau tanggung jawab itu bersifat umum atau khusus. Semua orang bertanggungjawab atas yang dipimpinnya. Hadis tersebut juga menjelaskan kepemimpinan yang dimulai dari seorang pemimpin sendiri yang sesungguhnya menunjukkan bahwa seorang pemimpin tertinggi adalah simbol sehingga harus memberi contoh kepada orang yang ada di sekitarnya. Tanggung jawab seorang kepala negara meliputi semua urusan yang berkaitan dengan negara itu sendiri. Tanggungjawab atas kebijakannya yang dianggap menyalahi hak-hak warganya. Begitu pula tanggungjawab atas bawahannya bila melakukan hal-hal yang merugikan masyarakat sebagai pejabat dan pelayan di tengah-tengah mereka. Kondisi yang terakhir ini, bila seorang bawahan menyalahgunakan kewenangannya maka kepala negara berkewajiban menasehati atau memberhentikannya.

Satu riwayat disebutkan bahwa nabi pernah mengangkat seorang sahabat untuk mengumpulkan zakat bani sulaim. Ketika sahabat tersebut kembali dari tugasnya, nabi kemudian bertanya kepadanya, lalu mengatakan: barang ini untuk nabi; dan ini adalah hadiah khusus untukku yang diberikan masyarakat bani sulaim. Pada saat itulah nabi mengatakan kepada sahabat itu: seandainya saja duduk di rumah ibunya atau rumah bapaknya, lalu menunggu apakah ada seorang bersedekah kepadanya atau tidak? Demi Tuhan yang hidupku ada padanya tidaklah seseorang mengambil sesuatu dari harta (harta yang dikumpulkan termasuk sadakah) tersebut kecuali nanti akan datang di hari kiamat dengan memikulnya di atas pundaknya, apakah yang diambil itu adalah ternak yang memiliki suara, atau seekor sapi yang memiliki suara, atau seekor kambing yang memiliki suara.⁵⁵

Jadi di dalam Islam, seorang kepala negara memiliki tanggungjawab baik terhadap kebijakannya sendiri, kepada dirinya, dan kepada orang lain. Ia bertanggungjawab penuh kepada Allah dan kepada seluruh masyarakatnya bila

⁵⁵Hadis riwayat Bukhari dan Muslim.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

melakukan sesuatu yang menyalahi aturan dan bertentangan dengan *maslahat* serta kepentingan masyarakat. Imam Ibnu Hazm mengatakan: "seorang pemimpin yang wajib ditaati adalah seorang yang memimpin berdasarkan kitab Allah, sunnah nabi yang telah diperintahkan Alquran untuk diikuti, jika ia melenceng dari keduanya maka sebaiknya dicegah dan bahkan dapat dihukum. Apabila tidak dapat dicegah kecuali harus diganti maka boleh diganti dengan mengangkat yang lain".⁵⁶ Hal yang sama juga ditegaskan Imam Abdul Qahir al-Bagdadi bahwa: selama seorang pemimpin melaksanakan tugasnya sesuai dengan petunjuk agama, maka kepemimpinannya dianggap baik. Namun jika melenceng dari petunjuk agama maka masyarakat diberi kewenangan untuk menasehatinya. Nasehat tersebut bisa dalam bentuk menunjukkan bahwa telah melakukan kesalahan dan kembali kepada kebenaran, atau dengan cara menggantinya dengan yang lain. Hal yang sama juga berlaku pada semua bawahannya yakni para aparat yang diangkatnya jika mereka melenceng dari petunjuk-petunjuk agama".⁵⁷

PENUTUP

Kepala negara di dalam Islam memiliki tanggung jawab besar dan bersifat menyeluruh, meliputi semua aktifitas yang dilakukan baik pada dirinya sendiri maupun pada masyarakatnya. Bila seorang kepala Negara tidak mengindahkan amanat dengan baik maka harus bertanggung jawab atas semuanya. Bahkan masyarakat diberi hak untuk memberhentikan atau menggantinya dengan pemimpin yang baru karena pemimpin di dalam Islam otoritasnya dibatasi oleh aturan-aturan agama. Pemberhentian seorang kepala negara merupakan konsekuensi dari kontrak sosial antara dirinya dengan masyarakat. Kontrak sosial tersebut di satu sisi menuntut seorang kepala negara untuk melaksanakan tugasnya sesuai aturan dan nilai-nilai agama. Masyarakat dituntut untuk patuh terhadap semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah selama mereka mengindahkan aturan yang ada berdasarkan kontrak sosial yang telah disepakati.

⁵⁶Ibnu Hazm, *al-Fisal fi al-Milali wa al-Ahwa'I wa Annihal* Jilid 3 (Bairut: Dar al-Ma'rifah, t.th.), h.102.

⁵⁷Abdul Qahir al-Bagdadi, *Usuluddin* (Bairut: Dar al-Madinah Littiba'ati Wa Annasyri, t.th.), h. 278.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

DAFTAR PUSTAKA

- Mahmasani, Subhi. *Falsafatu Attasyri' fi al-Islam*. Bairut: Dar Ilmi Lilmalayin, 1980.
- Qardawi, Yusuf. *Al-Siyasah al-Syar'iyah*. Kairo: Maktabah Wahbah, t.th.
- Al-jauziyah, Ibnu Qayyim. *I'lam al-Muwaqqiin*. Kairo: Dar al-Hadis.
- Ibnu Khaldun. *Mukaddimah Ibnu Khaldun*. Bairut: Dar al-Jail.
- Al-Jauziyah, Ibu Qayyim. *Igatsah Allahfan*, (tp.tt).
- Assyatibi, Abu Ishak. *al-Muwafakat fi Usuli al-Syariah*. Kairo: Matba'ah Al-Rahmah.
- Ibnu Hazm. *al-Ihkam fi Usul al-Ahkam*. Bairut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah.
- Abu Zahrah, Muhammad. *Usul Fikih*. Kairo: Dar al-Fikri al-Arabiyy.
- Arake, Lukman. *Assiyadah Assyar'iyah wa Atsaruha Ala Sultati Raisi Addaulah*. Kairo: Universitas al-AI-Azhar.
- Syalabi, Muhammad Mustafa. *Ta'lil al-Ahkam*. Kairo: Matba'ah, al-Halabiy.
- Al-Buti, Ramadan. *Dawabit al-Maslahah fi Assyar'i al-Islami*. Bairut: Muassasah Arrisalah.
- Hassan, Husain Hamid. *Nazariyah al-Maslahah fi al-Fikhi al-Islami*. Kairo: Maktabah al-Mutanabbi.
- Ibnu Manzur. *Lisanu al-Arab*. Bairut: 1997.
- Arrazi, Abu Bakar. *Mukhtaru Assihah*. Bairut: Maktabah Libnan.
- Assayuti, Jalaluddin. *al-Asybah wa Annazair*. Kairo: Dar Assalam.
- Ibnu Nujaim. *al-Asybah wa Annazair*. Muassasah al-Halabiy, 1968.
- Al-Husariy, Ahmad. *Addaulah Wasiyasah al-Hukmi fi al-Fikhi al-Islam*. Kairo: Maktabah al-Kulliyat al-Azhariyah.
- Al-Hakim, Abu Abdillah. *al-Mustadrak Ala Assahihaini*. Bairut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, (1990).
- Annawawi, Muhyiddin. *al-Arbain Annawawiyah*. Kairo: Dar Adda'wah al-Islamiyah.
- Al-Husariy, Ahmad. *al-Siyasah al-Iqtisadiyah wa Annuzum al-maliyah fi al-Fikhi al-Islami*. Kairo: Maktabah al-Kulliyat al-Azhariyah.

Lukman Arake:
"Otoritas Kepala Negara dalam Menentukan..."

Assyatibi, Abu Ishak. *al-I'tisam*. Dar Ibnī Affan Li Annasri Wattauziy.

Nadi, Fuad. *Mabda' al-Masyru'iyah*. Kairo: Dar al-Kutub al-Jami'iy.

Al-Amidi, Saifuddin. *al-Ihkam fi Usul al-Ahkam*. Kairo: Matba'ah Muhammad Ali Subaih.

Ibnu Hazm. *al-Fisal fi al-Milali wa al-Ahwa'I wa Annihal*. Bairut: Dar al-Ma'rifah.

Al-Bagdadi, Abdul Qahir. *Usuluddin*. Bairut: Dar al-Madinah Littiba'ati Wa Annasyri.