

BAB III
TEORI TENTANG NEGARA DAN PEMERINTAHAN
DALAM ISLAM

A. Pengertian, Bentuk dan Tujuan Negara

1. Pengertian Negara

Secara etimologis, Istilah negara diterjemahkan dari kata asing “staat” (bahasa Belanda dan Jerman), “state” (bahasa Inggris), “Etat” (bahasa Prancis) yang dialihkan dari kata bahasa Latin “Status” atau “Statum”. Kata ini merupakan istilah yang abstrak yang menunjukkan tegak dan tetap. Negara dalam istilah bahasa Arab disebut دولة jamaknya دول artinya kerajaan, negara, kuasa. Idris Al-Marbawi mengartikan daulah dengan مملكة yang berarti pemerintahan dan kerajaan.¹

Istilah yang dipergunakan oleh suatu bangsa untuk menyebut Negara sebagaimana dapat diketahui dari bukti-bukti sejarah ternyata tidak seragam. Ada berbagai macam istilah yang dikenal dalam literatur yang berkaitan dengan Negara seperti

¹ Zakaria Syafe’I, *Negara Dalam Perspektif Islam Fiqh Siyasa*, (Jakarta: Hartomo Media Pustaka, 2012), h. 7

istilah *imperium, land, rich, rijk, dan sebagainya*. Masing-masing istilah memiliki pengertian yang sangat berbeda. Namun, secara lambat laun berkembang suatu istilah yang secara umum dapat diterima sebagai istilah yang tepat untuk menggambarkan pengertian tentang sifat hakikat Negara. Sekarang istilah yang dipergunakan sudah seragam yakni istilah ‘state’ atau ‘staats’ yang pengertiannya menunjuk pada sifat hakikat Negara sebagai suatu organisasi dari suatu paguyuban masyarakat atau sebagai organisasi dari suatu kelompok anggota masyarakat.²

Negara terkadang-kadang disebut sebagai organisasi politik atas dasar bahwa Negara adalah “*kekuasaan*” atau memiliki “*kekuasaan*”. Negara itu didiskripsikan sebagai kekuasaan yang ada di belakang hukum yang menjalankan hukum. Jika paksaan semacam itu maka kekuasaan tersebut tidak lain kecuali fakta bahwa hukum itu sendiri efektif bahwa ide tentang norma-norma hukum yang menetapkan sanksi

² Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2014), h. 33

memotivasi perbuatan para individu berfungsi sebagai paksaan psikis bagi para individu.³

Negara terdiri dari institusi-institusi formal yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan manusia, insitusi-institusi yang berkembang sepanjang sejarah evolusi sosial yang luar biasa lamanya (banyak diantara yang tidak tertulis). Dalam banyak hal Negara adalah suatu perluasan dari keluarga dan juga klen dan suku yang dibangun untuk menjamin kesejahteraan minimal dan kehidupan yang baik bagi para anggotanya, dan demikian juga Negara. Semakin terlepasnya hubungan antara Negara dengan *person* tercermin pada birokrasi yang tentulah meliputi kerutinan, spesialisasi tugas, pembagian keuntungan dalam arti lebih menghargai jasa dari pada hubungan pribadi, dan paling tidak sejumlah besar orang tinggal di suatu kawasan geografis yang luas.⁴

Negara sebagai suatu persekutuan hidup bersama dari masyarakat, adalah memiliki kekuasaan politik, mengatur

³ P. Anthonius Sitepu, *Teori-Teori Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 65-66

⁴ Rodee, Carlton Clymer, dkk, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 45

hubungan-hubungan, kerja sama dalam masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang hidup dalam suatu wilayah tertentu. Menurut Harold J. Laski bahwa Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang bersifat memaksa yang secara sah lebih tinggi dari pada individu atau kelompok-kelompok yang ada dalam Negara tersebut, untuk mencapai tujuan bersama. Suatu masyarakat disebut Negara, jikalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh kelompok ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat mengikat dan memaksa. Sementara Robert MacIver menambahkan bahwa Negara adalah, sosialisasi yang menyelenggarakan ketertiban di dalam suatu masyarakat, dalam suatu wilayah berdasarkan suatu sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah dan untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.⁵

Negara tidak dipandang lagi sebagai tanah atau kekuasaan (*land atau reich*) melainkan sebagai suatu status hukum (*state-staat*). Suatu masyarakat hukum (*legal society*) sebagai hasil dari

⁵ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2014), h. 139

suatu perjanjian masyarakat (*social contract*).⁶ Jadi, sebagai definisi umum dapat dikatakan Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan dan peraturan perundang-undangnya melalui penguasaan (kontrol) monopolistik terhadap kekuasaan yang sah.⁷

2. Bentuk Negara

Bentuk negara adalah susunan atau organisasi secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur negara (daerah atau penduduk pemerintahan), atau dengan kata lain bahwa bentuk negara itu membicarakan tentang dasar negara, susunan dan tata tertib suatu negara berhubung dengan organ tertinggi dalam suatu negara tersebut serta kedudukannya masing-masing organ tersebut dalam kekuasaan negara.⁸

Bentuk Negara pada masa sekarang:

⁶ C.S.T. Kansil, S.H dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), h. 66

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 49

⁸ “Pengertian Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan” <https://butew.com/>, diakses pada 15 Feb. 2019, pukul 08:18 WIB.

Apabila ditinjau dari susunannya, bentuk Negara dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:

a. Negara Kesatuan

Dilihat dari segi susunan Negara kesatuan, maka Negara kesatuan bukan Negara tersusun dari beberapa Negara melainkan Negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan: Negara kesatuan adalah Negara yang tidak tersusun dari pada beberapa Negara, seperti halnya dalam Negara federasi, melainkan Negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu Negara, tidak ada Negara di dalam Negara. Jadi dengan demikian, di dalam Negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam Negara tersebut.⁹

Otoritas di Negara kesatuan dapat menjadi terlalu terpusat. Pemerintah lokal mungkin tidak dapat membangun

⁹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 234

lampu lalu lintas atau halte bus tanpa izin dari pusat. Ini dapat berakibat pada ketidakpedulian rakyat terhadap permasalahan lokal dan menghasilkan alienasi politik. Sentralisasi kekuasaan, disisi lain, menjadi keuntungan dalam menghadapi persoalan modern. Garis batas otoritas yang jelas tanpa menimbulkan perdebatan berlebihan diantar unit pemerintah akan sangat menguntungkan. Dalam sistem kesatuan, pusat dapat mengatur sumber daya ekonomi dan mengoordinasi perencanaan dan pembangunan. Pajak hampir sama diseluruh negeri, sehingga perusahaan dan individu tidak pindah ke Negara bagian yang memiliki pajak lebih rendah, seperti yang terjadi di Amerika Serikat.¹⁰ Contoh Negara yang berbentuk kesatuan antara lain Belanda, Jepang, Filipina, Indonesia, dan Italia.¹¹

b. Negara federasi

Yakni adanya satu Negara besar yang berfungsi sebagai Negara pusat dengan satu konstitusi federal yang di dalamnya

¹⁰ Michael G. Roskin, *Pengantar Ilmu politik*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 66-67

¹¹ "Bentuk Negara" <https://pengajar.co.id/>, diakses pada 7 Apr. 2019, pukul 16. 14 WIB.

terdapat sejumlah Negara bagian yang masing-masing memiliki konstitusinya sendiri-sendiri. Konstitusi federal adalah mengatur batas-batas kewenangan pusat (federal), sedangkan sisanya dianggap sebagai milik daerah (Negara bagian). Negara federasi/serikat (federal) adalah Negara yang tersusun dari beberapa Negara yang semula berdiri sendiri-sendiri dan kemudian Negara-negara tersebut mengadakan ikatan kerjasama yang efektif. Akan tetapi disamping itu, Negara-negara tersebut masih ingin mempunyai wewenang-wewenang yang dapat diurus sendiri. Jadi disini tidak semua urusan diserahkan kepada pemerintah gabungannya (pemerintah federal), tetapi masih ada beberapa urusan yang diserahkan oleh pemerintah Negara-negara bagian kepada pemerintah federal, yaitu urusan-urusan yang menyangkut kepentingan bersama misalnya urusan keuangan, pertahanan, angkatan bersenjata, hubungan luar negeri, dan sebagainya.¹²

¹² Teuku Saiful Bahri Johan, *Perkembangan Ilmu Negara Dalam Peradaban Globalisasi Dunia*. (Yogyakarta: Deepublish, 2018), h. 33-34

Ciri-ciri Negara serikat antara lain:

- a) Negara bagian tidak memiliki kedaulatan keluar, tetapi memiliki kedaulatan kedalam.
- b) Kepala Negara dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat.
- c) Negara bagian berwenang membuat UUD sendiri sepanjang tidak bertentangan dengan UUD pemerintah pusat.
- d) Kepala Negara mempunyai hak veto (pembatalan keputusan) yang diajukan oleh parlemen.¹³

Negara federal ditandai oleh fakta bahwa Negara-negara bagian memiliki suatu derajat otonomi konstitusional, yaitu, bahwa organ Legislatif dari masing-masing Negara bagian berkompeten dalam masalah-masalah menyangkut konstitusi dari masyarakat ini, sehingga perubahan-perubahan dalam konstitusi dari Negara-negara bagian dapat dilakukan melalui Undang-Undang dari Negara –negara bagian itu sendiri. Otonomi Konstitusional dari Negara-negara bagian ini

¹³ Tim Grasindo, *UUD 1945 & Amandemennya Untuk Pelajar Dan Umum*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2017), h. 100

terikat oleh prinsip-prinsip Konstitusional tertentu dari Konstitusi federasi; misalnya, menurut konstitusi federal, Negara-negara bagian dapat diwajibkan untuk mempunyai Konsitusi Republik-Demokratis.¹⁴

Biasanya sebuah Negara federal lahir melalui suatu perjanjian internasional yang ditandatangani oleh Negara-negara merdeka. Fakta bahwa masing-masing Negara bagian mempunyai jumlah wakil yang sama di dalam Senat membuktikan bahwa Negara anggota pada mulanya adalah Negara-negara merdeka dan masih tetap harus diperlakukan menurut prinsip hukum internasional yang dikenal sebagai persamaan Negara-negara. Komposisi Dewan Perwakilan Negara atau Senat ini menjamin bahwa Negara-negara anggota, yakni masyarakat-masyarakat daerah, “dengan cara demikian”, turut serta didalam prosedur pembuatan Undang-Undang pusat, yang sama dengan satu unsur Desentralisasi. Tetapi unsur Desentrasi yang didasarkan pada ide persamaan

¹⁴Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari buku *General Theory Of Law and State* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, cetakan ke-6 (Bandung: Nusa Media, 2011), h. 449

dari Negara-negara anggota ini hampir seluruhnya dinetralisir oleh fakta bahwa dewan perwakilan Negara menerima atau menetapkan resolusi-resolusinya menurut prinsip mayoritas. Atas dasar fakta inilah organ Legislatif ini dilepaskan dari karakter internasionalnya.¹⁵ Contoh Negara-negara federal antara lain yaitu, Amerika Serikat, Swiss, Rusia Jerman, India dan Argentina.¹⁶

c. Negara konfederasi

Konfederasi adalah bentuk perserikatan antara Negara merdeka berdasarkan perjanjian atau Undang-Undang misalnya yang menyangkut berbagai kebijakan bersama. Bentuk konfederasi tidak diakui sebagai Negara berdaulat tersendiri dalam hukum internasional, karena masing-masing Negara yang membentuk konfederasi tetap memiliki kedudukan internasional sebagai Negara berdaulat. Contoh

¹⁵Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*,..., h. 451

¹⁶ “Daftar Negara-Negara Serikat Didunia” <https://ilmupengetahuan.umum.com/>, diakses pada 7 Apr. 2019, pukul 16.21 WIB

dari konfederasi antara lain Perserikatan Bangsa-bangsa dan ASEAN.¹⁷

Konfederasi dapat diartikan juga sebagai bentuk perkembangan selanjutnya dari bentuk Negara federal. Negara ini dibentuk sebagai perserikatan antara Negara-negara atau gabungan beberapa Negara untuk membuat sebuah sistem kehidupan bersama yang lebih besar lagi. Unsur pembentuknya bukan lagi koloni atau kelompok-kelompok masyarakat akan tetapi Negara dalam pengertian yang harfiah. Dapat dikatakan bahwa Negara konfederasi adalah Negara yang berbentuk Negara. Dalam Hukum Internasional, Negara yang membentuknya telah memiliki kedudukan internasional sebagai Negara berdaulat sebelumnya.¹⁸

Suatu perserikatan Negara-negara dalam arti antar bangsa yang sesungguhnya, yang berarti suatu masyarakat yang terorganisasi yang disebut konfederasi Negara-negara,

¹⁷ “Bentuk Negara Konfederasi” <https://www.academia.edu/> , diakses pada 7 Apr. 2019, pukul 17.52 WIB

¹⁸ “Bentuk Negara Konfederasi” <https://www.academia.edu/> , diakses pada 7 Apr. 2019, pukul 17.60 WIB

seperti misalnya, Liga Bangsa-bangsa, dalam banyak hal bisa menyerupai suatu Negara federal. Konstitusi dari masyarakat ini merupakan isi dari suatu perjanjian internasional dan seperti biasanya juga mengenal konstitusi Negara federal. Konstitusi dari sebuah konfederasi Negara-negara merupakan sebuah tatanan hukum yang berlaku bagi seluruh territorial Negara yang tergabung dalam masyarakat internasional ini. Konstitusi ini memiliki karakter sebagai tatanan hukum pusat dan membentuk satu masyarakat bagian, yaitu, “konfederasi”. Masing-masing Negara secara tersendiri, yang disebut “negara-negara anggota,” seperti Negara-negara bagian didalam Negara federal, juga merupakan masyarakat-masyarakat bagian, yang dibentuk oleh tatanan hukum daerah, yakni tatanan hukum nasionalnya masing-masing. Konfederasi bersama-sama dengan Negara-negara anggotanya membentuk masyarakat keseluruhan, yaitu masyarakat konfederasi. Konstitusi dari masyarakat pusat yang secara bersamaan merupakan konstitusi dari masyarakat keseluruhan, yakni konfederasi, dapat membentuk

suatu organ pusat yang kompeten untuk membuat norma-norma yang berlaku bagi semua Negara dari masyarakat konfederasi ini, yakni berlaku diseluruh wilayah perserikatan. Organ pusat ini dapat diperbandingkan dengan organ Legislatif pusat dari sebuah Negara federal.¹⁹

Tentang perbedaan antara Negara Serikat dan perserikatan Negara bahwa Negara Serikat itu adalah Negara yang kedaulatannya terletak pada pemerintah Negara federal atau Negara gabungan saja, yang sudah tentu Negara gabungan ini berwenang membuat atau mengeluarkan peraturan atau hukum-hukum yang mengikat dan berlaku bagi warga negara dari Negara-neagara bagian, sedangkan perserikatan Negara adalah Negara yang kedaulatannya dipegang oleh Negara bagian, sudah tentu pemerintah Negara federal atas pemerintah Negara gabungan tidak berwenang membuat atau mengeluarkan peraturan hukum yang dapat diberlakukan serta mengikat secara langsung terhadap warga Negara dari Negara-neagara bagian. Perbedaan yang lain, pada Negara

¹⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara,*, h. 451

serikat dapat disebut sebagai suatu Negara, sedangkan pada perserikatan Negara dapat dikatakan bukan Negara, sebab yang berdaulat adalah komponen-komponen konfederasi atas Negara-negara bagian.²⁰

Dalam komunitas Islam, persoalan bentuk dan konsep negara merupakan kajian yang sering mengundang perdebatan dan perbedaan pendapat. Hal ini muncul karena baik Al-Quran maupun Hadis tidak menyebutkan secara khusus dan jelas bentuk dan konsep Negara yang harus dikembangkan umatnya. Kedua dasar tersebut hanya memberikan prinsip-prinsip dasar sebuah Negara ideal. Oleh karena itu, ilmuan muslim kemudian mencoba menafsirkan prinsip-prinsip dasar tersebut dalam sebuah rumusan konsep kenegaraan.²¹

Jika melihat ke belakang ke zaman Rasulullah dan Khulafa al-Rasyidin jelas tampak bahwa Islam dipraktikan di dalam ketatanegaraan sebagai negara kesatuan, di mana

²⁰ Zakaria Syafe'i, *Negara Dalam Perspektif Islam Fiqih Siyasa*, ..., h. 34-35

²¹ H. Syamsul Nizar, "Konsep Negara dalam Pemikiran Politik Ibn Khaldun", *Jurnal Demokrasi* Vol.II No.1 Th. 2003, h. 96

kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat, gubernur-gubernur dan panglima-panglima diangkat serta diberhentikan oleh khalifah, hal ini berlangsung sampai jatuhnya Daulah Umawiyah di Damaskus. Kemudian timbul tiga kerajaan besar Islam yang tampaknya terpisah satu sama lain yaitu Daulah Abbasiyah di Baghdad, Daulah Uluwiyah di Mesir, dan Daulah Umawiyah di Andalusia. Meskipun ketiga pemerintahan itu terpisah akan tetapi kaum muslimin sebagai umat di mana saja dia berada, bahasa apa saja yang dipakai dan ke dalam kebangsaan apa pun dia termasuk, dia tetap mempunyai hak-hak yang sama sebagai kaum muslimin yang lain. Oleh karena itu, walaupun dunia Islam pada waktu itu terpecah menjadi tiga pemerintahan akan tetapi kaum muslimin menganggap atau seharusnya menganggap ketiga-tiganya ada di dalam wilayah Darul Islam.²²

²² A. Djadzuli, *Fiqh Siyasa Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2013), h. 111

3. Tujuan Negara

Menurut Roger H. Soltau tujuan Negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin. Menurut Harold J. Laski tujuan Negara ialah menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai terakabulnya keinginan-keinginan secara maksimal.

Tujuan Negara menurut Shang Yang ialah membentuk kekuasaan. Untuk pembentukan kekuasaan ini ia mengadakan perbedaan tajam antara Negara dengan rakyat. Perbedaan ini diartikan sebagai perlawanan atau kebalikan satu terhadap yang lainnya. Shang Yang mengatakan kalau orang ingin membuat Negara kuat dan berkuasa mutlak, maka ia harus membuat rakyatnya lemah dan miskin, dan sebaliknya jika orang hendak membuat rakyatnya kuat dan makmur maka ia harus menjadikan negaranya lemah.²³

Tujuan dari Negara Islam menurut Fazlur Rahman adalah untuk mempertahankan keselamatan dan integritas Negara, memelihara terlaksananya Undang-Undang dan ketertiban serta

²³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, h. 54-55

membangun negara itu sehingga setiap warga negaranya menyadari kemampuannya dan bersedia menyumbangkannya demi kesejahteraan seluruh warga Negara.²⁴

Menurut Emmanuel Kant, tujuan Negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum. Yang hendak menjamin kedudukan hukum dari individu-individu di dalam masyarakat. Jaminan itu meliputi kebebasan daripada Negaranya yang berarti tidak boleh ada paksaan daripada pihak penguasa agar warga Negaranya tunduk pada Undang-Undang yang belum disetujuinya. Selain itu, juga berarti bahwa setiap warga Negara mempunyai kedudukan hukum sama dan tidak boleh dilakukan sewenang-wenang oleh pihak penguasa.²⁵

Menurut ajaran Islam Tujuan Negara adalah terlaksannya ajaran-ajaran Al-Quran dan Sunnah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju kepada tercapainya kesejahteraan hidup dunia, materiil dan spiritual, perseorangan dan kelompok serta

²⁴ A. Djadzuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, h. 81-82

²⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*,..., h. 56

mengantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup diakhirat kelak.²⁶

Al-Qur'an surat Al-Hajj ayat 41 menyatakan:

الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا
الزَّكَاةَ وَأَمْرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ
الْأُمُورِ ﴿٤١﴾

*“Orang-orang muslim itu ialah yang jika kami beri mereka kedudukan kuat di muka bumi mereka mengerjakan shalat, menunaikan zakat, menunaikan zakat, menyuruh berbuat kebajikan dimuka bumi dan melarang berbuat kemunkaran.”*²⁷

Kemudian dalam surat Ali Imran ayat 110 Allah berfirman:

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ
وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ۗ وَلَوْ ءَامَنَ
أَهْلُ الْأَكْتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَّهُمْ ۚ مِنْهُمْ الْمُؤْمِنُونَ
وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾

“kamu (umat Islam) adalah umat terbaik yang dilahirkan untuk manusia, (karena kamu) menyuruh

²⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*,..., h. 58

²⁷ Kementerian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah, *Al-Quran dan Terjemahannya*, (Jakarta: PT Sinergi Pustaka Indonesia, 2012), h. 80

(berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, dan beriman kepada allah. Sekiranya ahli kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, namun kebanyakan mereka adalah orang-orang fasik”²⁸

Dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pendapat-pendapat ulama mengenai tujuan Negara yang telah dikemukakan itu adalah sama yaitu menciptakan keadilan bagi seluruh masyarakat dan menciptakan kemaslahatan lahir dan bathin bagi seluruh rakyat yang didasarkan kepada al-Qur’an dan Hadits-hadits Nabi.²⁹

B. Konsep, Pengertian dan Bentuk Sistem Pemerintahan

1. Konsep Pemerintahan Islam

Rasulullah sebagai seorang pembawa risalah Islam telah mencontohkan kepada umat betapa perlunya pemerintahan, dan beliau telah mendirikan secara sederhana perangkat-perangkat pemerintahan, belum dikenal sistem pemerintahan dan perwakilan serta belum ada kaidah-kaidah permusyawaratan.

²⁸ Kementerian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah, *Al-Quran dan Terjemahannya*, (Jakarta: PT Sinergi Pustaka Indonesia, 2012), h. 80

²⁹ E. Syibli Syarjaya dan B. Syafuri, *Pemikiran Politik dalam Islam*, (Lembaga Pejaminan Mutu Institut Agama Islam Negeri Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2014), h. 90

Dalam pandangan ulama kewajiban mendirikan pemerintahan telah tertuang dalam Al-Qur'an dan Hadits. Meskipun tidak adanya perintah tegas dalam Al-Qur'an tentang wajibnya mendirikan pemerintahan, didalamnya hanya ada etika yang bisa dianut dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Akan tetapi setelah Rasul wafat terjadi ijma ulama untuk melanjutkan kepemimpinan beliau.³⁰

Khalifah merupakan kepemimpinan umum bagi kaum muslimin didunia untuk menegakkan hukum-hukum syariat dan memikul dakwah Islam keseluruhan dunia. Kekhilafahan dalam suatu negara hanyalah milik orang-orang beriman (kaum muslim) tapi dapat dinikmati oleh seluruh umat dan tidak dibatasi oleh kelompok atau keturunan manapun.³¹

Sistem pemerintahan khilafah yang telah dimulai sejak wafatnya Rasulullah Saw mengalami perkembangan yang cepat dengan model yang semakin rapi. Meskipun pada dinasti

³⁰ Azrul Hakim, "Konsep Pemerintahan Dalam Islam (Studi Terhadap Pemerintahan Khilafah Menurut Ali Abdur Raziq)," (Fakultas Ushuluddin Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2011), h. 28

³¹ Azrul Hakim, "Konsep Pemerintahan Dalam Islam (Studi Terhadap Pemerintahan Khilafah Menurut Ali Abdur Raziq)," (Fakultas Ushuluddin Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2011), h. 29

Umayyah dan Abbasiyyah khilafah telah menyimpang jauh menjadi kekuasaan turun temurun, namun sekurang kurangnya khilafah dapat menjadi alat pemersatu, dengan adanya seorang khilafah yang berdaulat. Ali Abdur Raziq mendukung penghapusan sistem pemerintah khilafah oleh Mustafha Kamal Attaturk dengan alasan yang sangat kontroversional, yakni beliau tidak meragukan sedikitpun bahwa yang menjadi pijakan kekhalifahan adalah paksaan dan penekanan. Disamping itu umat diberikan kebebasan untuk memilih dan menentukan sistem pemerintahan yang akan dianut, asalkan tidak lari dari ketentuan agama, karena Al-Qur'an telah memberikan batasannya.³²

2. Pengertian Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yaitu 'sistem' dan 'pemerintahan'. Menurut Carl J. Friedrich, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-

³² Azrul Hakim, "Konsep Pemerintahan Dalam Islam (Studi Terhadap Pemerintahan Khilafah Menurut Ali Abdur Raziq)," (Fakultas Ushuluddin Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2011), h. 29

bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.³³

Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya. Dan kepentingan Negara sendiri. Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga Negara menjalankan kekuasaan Negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.³⁴

Dalam perspektif Ilmu Pemerintahan, pemahaman pemerintahan dan sistem yang membentuknya bersamaan ketika gejala pemerintahan terbentuk dengan sendirinya. Ketika suatu komunitas masyarakat merasa penting untuk membentuk suatu pemerintahan dalam rangka melayani kebutuhannya, tanpa dapat dihindari lagi pemerintahan dan sistem yang membentuknya akan tercipta secara alamiah

³³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amademen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 147

³⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amademen UUD 1945*, ..., h. 148

sekalipun masih bersifat tradisional. Dikatakan tradisional karena sistem pemerintahan cenderung berada pada satu tangan sehingga kekuasaan menjadi sangat *heavy*. Sejalan dengan itu, pandangan ilmu politik yang menitikberatkan pada kekuasaan, lahirnya Negara merupakan cikal bakal hadirnya suatu sistem pemerintahan.

Dalam perkembangannya sistem pemerintahan mengalami penyesuaian dalam bentuk yang kita kenal, yaitu sistem Presidensial dan sistem Parleментар. Sistem presidensial merupakan hasil metamorphosis dari sistem tradisional dengan kecenderungan kekuasaan berada pada satu pemegang kendali pemerintahan, sedangkan sistem parlementer pada hakikatnya merupakan hasil adaptasi dari sistem modern (*diferensiasi*). Bagaimanapun keduanya memiliki kelebihan dan kelemahannya dalam praktik pemerintahan.³⁵

³⁵ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 113-114

3. Bentuk Sistem Pemerintahan

Ada dua unsur Islami yang harus dipenuhi oleh suatu negara atau suatu pemerintahan, apabila bermaksud hendak memberikan jaminan bagi kesejahteraan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyatnya, yaitu memberikan perhatian penuh pada kebebasan perkembangan kemasyarakatan dan perkembangan intelektual semua orang, dan menghindarkan munculnya stagnasi politik. Maka hanya ada satu bentuk atau sistem pemerintahan yang layak disebut sebagai '*Negara Islam*' yakni sistem pemerintahan yang ada pada masa nabi Muhammad Saw. Dan masa Khulafa' Al-Rasyidin.³⁶

Sistem pemerintahan berdasarkan apa yang telah dilakukan oleh Khulafa' al-Rasyidin (asal permulaan Islam) sebagai berikut:

1) Pemerintahan berdasarkan musyawarah

Tugas negara dan pemerintahan harus dilaksanakan secara sempurna, berdasarkan kepada musyawarah kaum muslimin, baik yang diwujudkan secara langsung, ataupun

³⁶ E. Syibli Syarjaya dan B. Syafuri, *Pemikiran Politik dalam Islam,...*, h. 104

melalui badan perwakilan yang dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan yang benar.³⁷ Berdasarkan kepada firman Allah SWT. Dalam al-Quran surat 42, Al-Syura' 38, maka segala urusan kaum muslimin harus diselesaikan dengan cara musyawarah diantara mereka. Prinsip musyawarah ini tidak hanya diterapkan pada semua aspek kehidupan politik, akan tetapi harus dipandang sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem pemerintahan itu sendiri.³⁸

2) Khilafah berdasarkan pemilihan

Paradigma tentang jabatan khilafah itu harus dipilih berdasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah dan Khulafa' al-Rasyidin yang dilaksanakan para tokoh dari kelompok muhajirin dan kelompok anshor. Para tokoh masyarakat yang melaksanakan pemilihan seorang khalifah, oleh ulama fiqh diklaim sebagai *Ahl al-Hall wa al-Aqd*, yang bertindak sebagai wakil umat. Sebutan *Ahl al-Hall wa al-Aqd* ini dirumuskan oleh ulama fiqh

³⁷ E. Syibli Syarjaya dan B. Syafuri, *Pemikiran Politik dalam Islam*, ... h. 105

³⁸ E. Syibli Syarjaya dan B. Syafuri, *Pemikiran Politik dalam Islam*, ..., h. 106

sebagai sebutan bagi orang-orang bertindak sebagai wakil umat, untuk menyuarakan hati nurani mereka. Tugasnya antara lain memilih khalifah, memilih imam atau kepala Negara secara langsung.³⁹

Sistem pemerintahan pada masa sekarang dikelompokkan menjadi dua kelompok, yaitu:

a) Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan di mana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (legislatif) sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.⁴⁰

³⁹ E. Syibli Syarjaya dan B. Syafuri, *Pemikiran Politik dalam Islam....*, h. 106

⁴⁰ Sri Wahyuni, *Politik Hukum Islam Pasca Orde Baru*, (Yogyakarta: Gapura Publishing, 2014), h. 27

Secara umum sistem ini menitikberatkan pada parlemen sebagai satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh setiap warga Negara yang berhak memilih. Sementara Eksekutif merupakan hasil keluaran dari pilihan anggota parlemen itu sendiri. Artinya pemerintahan merupakan simbol atas kemenangan partai mayoritas di parlemen. Disini stabilitas pemerintahan sangat tergantung pada tingkat kepercayaan parlemen. Dalam keadaan demikian, mayoritas parlemen dapat menarik dukungannya terhadap pemerintah sehingga kepala pemerintahan (perdana menteri) biasanya melakukan rotasi melalui pemilihan umum untuk membentuk parlemen yang baru. Dalam hal ini fungsi kepala pemerintahan dan kepala Negara sangat berbeda. Kepala Negara biasanya berbentuk presiden atau raja.⁴¹

Dalam sistem ini legitimasi disatukan ke dalam legitimasi tunggal. Artinya seorang pemegang kendali

⁴¹ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan, ...*, h. 100

pemerintahan seperti perdana menteri dipilih anggota parlemen yang merupakan hasil dari pemilihan setiap warga Negara yang memiliki hak pilih. Dalam kaitan dengan kekuasaan membuat Undang-Undang, dibeberapa Negara yang menganut sistem ini memiliki kewenangan legislasi. Dalam hal pengawasan misalnya, parlemen tak berhak menilai dan mengusut menteri, sebagaimana praktik yang berlaku di Brasil, Cile, Republik Dominika, Honduras, Meksiko, dan Nikaragua.⁴²

Adapun ciri-ciri umum dari sistem pemerintahan parlementer antara lain:

- 1) Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan dan/atau kekuatan yang menguasai parlemen.
- 2) Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau para anggota kabinet mungkin seluruh anggota parlemen, atau tidak seluruhnya dan

⁴² Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, ..., h. 118-119

mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen

- 3) Kabinet dengan ketuanya (eksekutif) bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya kepada parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan diri
- 4) Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala Negara (presiden; raja atau ratu) dengan saran atau nasehat perdana menteri dapat membubarkan presiden.
- 5) Kekuasaan kehakiman secara prinsipil tidak digantungkan kepada lembaga eksekutif dan legislatif, hal ini untuk mencegah intimidasi dan intervensi lembaga lain.⁴³

⁴³ Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2011), h. 149

b. Sistem pemerintahan Presidensial

Sistem ini menekankan pentingnya pemilihan presiden secara langsung, sehingga presiden terpilih mendapatkan mandat secara langsung dari rakyat. Dalam sistem ini kekuasaan Eksekutif (kekuasaan menjalankan pemerintahan) sepenuhnya berada ditangan Presiden. Oleh karena itu, Presiden adalah merupakan kepala Eksekutif (*head of government*) dan sekaligus menjadi kepala Negara (*head of state*). Presiden adalah penguasa dan sekaligus sebagai simbol kepemimpinan Negara. Sistem pemerintahan ini sebagaimana diterapkan di Negara Amerika dan Negara Indonesia.⁴⁴

Dalam sistem ini lembaga Eksekutif dan Legislatif memiliki kedudukan independen. Sementara pemegang kewenangan dipilih oleh rakyat secara terpisah. Keduanya memiliki kewenangan membuat Undang-Undang yang masing-masing bersifat saling

⁴⁴ Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2014), h. 171

melengkapi. Sistem presidensial pada dasarnya mengenal dualisme legitimasi (*double legitimate*), sebab baik presiden maupun anggota Legislatif dipilih langsung oleh warga Negara yang berhak memilih. Dengan pertimbangan itu, hal yang paling penting adalah Presiden dan kabinetnya tidak dapat dibubarkan dengan mudah oleh anggota Legislatif dengan alasan politik. Demikian pula sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan Legislatif. Dalam praktik, terdapat beberapa perbedaan fungsi dalam sistem presidensial di berbagai Negara.⁴⁵

C. Rakyat dan Pemerintah

1. Rakyat

Unsur Negara yang kedua, menurut teori tradisional, ialah rakyat, yakni manusia yang mendiami teritorial Negara tersebut. Mereka dianggap sebagai satu kesatuan. Negara hanya memiliki satu rakyat; dan kesatuan teritorial adalah kesatuan hukum, bukan kesatuan alami, demikian pula kesatuan rakyat

⁴⁵ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*,...h. 114

adalah kesatuan hukum. Kesatuan ini dibentuk oleh kesatuan tatanan hukum yang berlaku bagi para individu yang dianggap sebagai rakyat dari Negara tersebut. Rakyat negara adalah para individu yang perbuatannya diatur oleh tatanan hukum nasional; yakni bidang validitas personal, dari tatanan hukum nasional; yakni, bidang validitas personal seperti bidang validitas territorial dari tatanan hukum nasional itu terbatas, begitu juga bidang validitas personalnya. Seseorang termasuk rakyat dari suatu Negara tertentu jika ia termasuk dalam bidang validitas personal dari tatanan hukumnya. Setiap Negara saat ini hanya terdiri atas satu bagian, begitu juga Negara tersebut hanya terdiri atas satu bagian manusia. Dan bidang validitas territorial dari tatanan hukum nasional ditentukan oleh hukum Internasional, begitu juga bidang validitas personalnya.⁴⁶

Rakyat adalah sekumpulan orang yang hidup di suatu tempat. Namun, apakah setiap kumpulan orang yang hidup di suatu tempat dapat dikatakan rakyat? Sudah barang tentu tidak setiap kumpulan orang yang hidup dalam suatu tempat dapat

⁴⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, h. 330-331

digolongkan sebagai rakyat.⁴⁷ Huala Adolf merumuskan pengertian rakyat dengan redaksi kata-kata yang berbeda sebagai berikut, “yang dimaksud dengan rakyat yaitu sekumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama sehingga merupakan suatu masyarakat meskipun mereka ini mungkin berasal dari keturunan yang berlainan, menganut kepercayaan yang berlainan, ataupun memiliki kulit yang berlainan.”⁴⁸

Dalam Ilmu Fiqh Siyasah rakyat terdiri dari muslim dan nonmuslim, yang nonmuslim ini ada yang disebut kafir dzimi dan ada pula yang disebut musta'min. kafir dzimi adalah warga nonmuslim yang menetap selamanya, serta dihormati tidak boleh diganggu jiwanya, kehormatannya, dan hartanya. Kafir dzimi memiliki hak-hak kemanusiaan, hak-hak sipil dan hak-hak politik. Sedangkan musta'min tidak memiliki hak-hak politik, karena mereka itu orang asing.⁴⁹

⁴⁷ Hotma P.Sibuea, *Ilmu Negara*, ..., h. 253

⁴⁸ Hotma P.Sibuea, *Ilmu Negara*,..., h. 253-254

⁴⁹ A. Djadzuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*,..., h. 63-64

2. Pemerintah

Pemerintah (government) secara etimologis, berasal dari bahasa Yunani Kuno yaitu “kubernan” atau sebagai nahkoda kapal. Artinya, menatap kedepan. Lalu, perkataan “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat atau Negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat masa mendatang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga dimensi (aspek), yaitu:

- a) Aspek kegiatan (dinamika)
- b) Aspek struktural fungsional
- c) Aspek tugas dan kewenangan (fungsi)

Jikalau dilihat dari aspek dinamika, pemerintahan dapat diartikan sebagai segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan yang bersumber dari kedaulatan dan berlandaskan kepada Dasar Negara, rakyat, wilayah Negara

tersebut demi tercapainya tujuan Negara, dan jikalau konsep pemerintahan dilihat dari aspek struktural fungsional maka pemerintahan dapat diartikan sebagai seperangkat fungsi Negara yang satu dengan yang lain, berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya berlandaskan kepada dasar-dasar dan prinsip tertentu demi tercapainya tujuan Negara. Dan yang terakhir jikalau aspek tugas dan kewenangan Negara dijadikan untuk mengerti pemerintahan maka yang diartikan pemerintahan disini adalah seluruh tugas dan kewenangan Negara.⁵⁰

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang berkaitan erat dengan tugas dan kewenangan Negara atau sebagai fungsi Negara, dan yang melaksanakan tugas dan kewenangan Negara itu adalah pemerintah.

⁵⁰ P. Anthonius Sitepu, *Teori-Teori Politik, ...*, h. 147