

PEMIKIRAN HUKUM TATA NEGARA FAZLUR RAHMAN

Oleh: Ma'mun Mu'min¹
Dosen STAIN Kudus

Abstract

Fazlur Rahman's thought of constitutional law emphasises on certain issues: First, Islamic countries should form a democratic Islamic state. Head of State is directly elected by the people. Head of State is responsible to the people through parliament whose members are also elected by people directly. Second, relationship between Islam and the state is very close, because the foundation of the state and the system of law should come from the sources of Islam, namely the Qur'an and the Hadith. If government is violating Islamic value it is no longer credible and should be dismissed. Third, the concept of the Islamic state is debatable therefore Fazlur Rahman choses the concept of an Islamic democratic state. The head of state is elected directly by the people and the president as head of state responsible to the people through parliament. Fourth, there are many problems in the establishment of an Islamic state. According to Rahman, the establishment of an Islamic state is accomplished through a long struggle, such as the establishment of the Islamic state of Pakistan. It is started with the commitment of Muslims to carry out God's command. The establishment of an Islamic state aims for safety and sovereignty of the country. Fifth, concerning the issue of the duty and authority of the head of state, according to Fazlur Rahman the head of state in charge of leading the government, in carrying out its duties and powers shall be in accordance with the interests of all the people.

Key words: *Thought, Law and State.*

A. Pendahuluan

Secara bahasa atau etimologi istilah hukum tata negara berasal dari bahasa Belanda *staatsrecht* yang berarti

¹ Dosen STAIN Kudus.

hukum negara, dalam perkembangannya kemudian istilah ini berubah menjadi hukum tata negara. Dalam bahasa Inggrisnya *constitutional law*, hal ini didasarkan dalam hukum tata negara masalah konstitusi lebih ditonjolkan. Dalam pengertian yang lebih luas, hukum tata negara meliputi hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara dan hukum tata pemerintahan. (Ni'matul Huda, 2005)

Sementara menurut van Praag, seperti dikutip Dasril Radjab, berpendapat bahwa hukum tata negara dan hukum tata usaha negara adalah suatu sistem pendelegasian dari peraturan-peraturan tentang kekuasaan yang bertingkat-tingkat. Hal ini terjadi karena dalam hukum tata negara juga terkait dengan sistem administrasi negara yang cenderung birokratis. Dengan sebab ini pula pada praktiknya di lapangan banyak keluhan dari masyarakat yang merasa berbelit-belit ketika berurusan dengan birokrasi pemerintahan. (Dasril Radjab, 2005)

Secara istilah banyak pakar yang mendefinisikan hukum tata negara, seperti J.H.A. Logemann, mengartikan hukum tata negara sebagai serangkaian kaidah hukum mengenai jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara. Jadi hukum tata negara ialah hukum organisasi negara. (Cristine Kansil, 2009) Menurut van Apeldoorn adalah hukum yang menunjukkan orang yang memegang kekuasaan pemerintahan dan batas-batas kekuasaan. (Titok Soembodo, 1988)

Menurut W.F. Prins hukum tata negara adalah hukum yang menentukan aparatur negara yang fundamental dan langsung berhubungan dengan setiap warga negara (Cristine Kansil, 2009). Menurut Cristian van Vollenhoven hukum tata negara adalah hukum yang mengatur tentang tata cara distribusi kekuasaan negara. (Cristine Kansil, 2000)

Berbeda dengan para pakar hukum tata negara dari Belanda seperti di atas, menurut pakar hukum tata negara dari Inggris, seperti A.V. Dicey, hukum tata negara adalah seluruh peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mengenai pembagian kekuasaan dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara. Menurut pakar hukum dari

Prancis, seperti Maurice Duverger, hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi dari tugas-tugas politik suatu lembaga negara. (Rozikin Daman, 1993)

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa hukum tata negara pada dasarnya adalah suatu sistem atau peraturan yang membicarakan tentang bagaimana suatu administrasi negara dijalankan secara baik dan benar, efektif dan efisien. Baik menurut para pelaku dan pengguna hukum dan benar sesuai dengan sistem perundang-undangan yang berlaku di suatu negara.

Permasalahan selanjutnya yang perlu didudukan adalah bagaimana kedudukan hukum tata negara dalam hukum administrasi negara. Dalam hal ini terdapat dua madzhab, yaitu: (a) madzhab yang membedakan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara, seperti pendapat van Vollenhoven, Oppenheim, Logemann, dan Stellinga, dan (b) madzhab yang menyamakan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara, seperti pendapat van der Pot dan Vegting. (Fazlur Rahman, 1990:287)

Bila dicermati secara seksama, mengenai hukum tata negara baik dalam konstelasi definisi, pembagiannya dan kedudukannya ternyata masih mengalami *debatable* di kalangan para pakar hukum dalam dan luar negeri. Kontroversi ini akan semakin tajam bila wacananya diarahkan pada hukum tata negara Islam. Dalam hal ini perlu ada kejelasan mengenai masalah hukum tata negara Islam. Terkait dengan permasalahan ini, tulisan ini akan mengungkap hukum tata negara Islam dalam perspektif Fazlur Rahman, seorang pakar *Islamic Studies* asal Pakistan dan lama malang-melintang di Amerika.

B. Biografi Fazlur Rahman

Fazlur Rahman lahir di suatu desa yang bernama Hazara, waktu itu desa ini masih termasuk bagian dari wilayah India dan sekarang masuk wilayah Pakistan, pada tanggal 21 September 1919. (Acikgenc Alparslan, 1990:233-234) Dia dilahirkan dalam keluarga yang taat dan disiplin dalam beragama. Ayahnya bernama Maulana Shihabuddin, seorang ulama terkenal lulusan Universitas

Deoband. (Muhammad Khalid Mas'ud, 1988:397) Seperti diakui Rahman sendiri, keluarganya sangat disiplin dalam mempraktikkan ibadah sehari-hari, seperti salat, puasa, zakat, dan ritualitas ibadah lainnya. Di samping itu, orang tua Rahman juga begitu disiplin mendidik anak-anaknya dalam bidang pengetahuan agama Islam. (Ma'mun Mu'min, 2010:22)

Rahman kecil dididik pengetahuan agama, seperti al-Qur'an, hadis, fikih, tauhid, tarikh Islam dan ilmu bahasa Arab. Berkat pendidikan keluarga yang demikian ini, Rahman sendiri pada usia sepuluh tahun telah dapat menghafal al-Qur'an 30 juz. (Fazlur Rahman, 1990:287) Kendatipun Shihabuddin berpendidikan agama dengan sistem tradisional, namun ia sangat menghargai pendidikan dengan sistem modern dan tidak anti Barat. Kondisi keluarga seperti ini kelak dikemudian hari banyak mempengaruhi kepribadian Fazlur Rahman. Seperti diakui Rahman, banyak faktor yang telah membentuk watak dan karakter serta kedalamannya dalam beragama, di antaranya adalah pendidikan kejujuran yang diberikan oleh kedua orang tuanya, kasih-sayang dan cinta-kasih sepenuh hati dari ibunya, dan disiplin tinggi dalam mempelajari pengetahuan agama, sehingga ketika dewasa Rahman mampu menghadapi bermacam peradaban, budaya dan tantangan modern. (Fazlur Rahman, 1990:287)

Selain ketiga hal tersebut, menurut Ma'mun, hal lain yang cukup banyak mempengaruhi pemikiran keagamaan Rahman karena: *Pertama*, dia dibesarkan dalam sebuah keluarga dengan tradisi Mazhab Hanafi. Mazhab ini, seperti dimaklumi sebagai salah satu mazhab Sunni yang lebih mengedepankan penggunaan rasio (*ra'yu*) dibanding nask al-Qur'an dan hadis, apabila dibandingkan dengan mazhab Sunni lainnya. *Kedua*, ketika Rahman hidup di anak benua India, Pakistan, di sini telah lebih dahulu berkembang pemikiran yang agak liberal seperti yang dikembangkan oleh Syah Waliullah al-Dahlawi, Syayid Ahmad Khan, Sir Syayid Amir Ali, dan Muhammad Iqbal. (Ma'mun Mu'min, 2010)

Pada tahun 1933 Rahman pindah ke Lahore untuk

memasuki sekolah modern. Di sekolah ini ia mendalami pengetahuan agama dan umum, dengan tetap lebih mengedepankan pengetahuan agama yang lekat dengan tradisionalismenya. Setelah selesai sekolah di Lahore, pada tahun 1938 dia pindah ke Punjab untuk kuliah di Universitas Punjab India, dua tahun kemudian tahun 1940 dia berhasil menyelesaikan program BA dalam bidang bahasa Arab, kuliahnya ini kemudian dia lanjutkan pada universitas yang sama, dan dua tahun kemudian yaitu pada tahun 1942 dia berhasil menyelesaikan program Master (MA) dalam bidang yang sama. (Acikgenc Alparslan, 1990:234) Studinya ini kemudian dia lanjutnya pada program doktoral dan berhasil memperoleh gelar Ph.D sekitar tahun 1946. (Fazlur Rahman, 1982:177)

Setelah selesai kuliah di Universitas Punjab India, kemudian Rahman melanjutkan studi pada program doktoral yang kedua di Universitas Oxford di bawah bimbingan Professor S. Vanden Bergh dan H.A.R. Gibb, dan ia berhasil menyelesaikan program Ph.D pada tahun 1949. (Frederick Matewson Denny, 1993:98) Walaupun Rahman sudah memperoleh gelar Ph.D di Universitas Punjab India, menurutnya dia merasa kurang puas studi di negaranya sendiri, sebab menurut Rahman mutu pendidikan tinggi Islam di India dan beberapa negara Islam lainnya, mutunya masih rendah dan hasilnya belum maksimal. (Fazlur Rahman, 1982)

Kuliah di Amerika dan malang-melintang ke banyak Negara Eropa, menuntut dia harus belajar beberapa bahasa Eropa dan bahasa sumber ilmu lainnya. Menurut Matewson, (Frederick Matewson Denny, 1993:97) Rahman menguasai Sembilan bahasa asing, seperti bahasa Latin, Yunani, Jerman, Inggris, Prancis, Turki, Arab, Persia, dan Urdu. Berkat penguasaan bahasa yang demikian banyak dan pengalamannya yang demikian luas, membuat pandangan Rahman demikian luas, dalam, kritis dan objektif. Hal ini yang menjadikan pemikiran-pemikiran Rahman banyak menjadi rujukan bagi para sarjana Islam dan Barat. (Wan Mohd Nor Wan Daud, 1990:253-261)

Setelah selesai meraih gelar Doktor of Philosophy dari

Oxford University, kemudian dia mengajar di beberapa universitas di Eropa dan Amerika, seperti di Universitas Durham Inggris dan Universitas McGill Montreal Kanada. Pada masa Rahman McGill University didirikan *Institut of Islamic Studies* oleh Professor Wilfred Cantwell Smith, yaitu sebuah lembaga pendidikan tinggi yang secara khusus mengkaji *Islamic Studies*. (Frederick Matewson Denny, 1993:97)

Pada tahun 1960 Rahman pulang ke Pakistan dan memimpin sebuah lembaga penelitian, yaitu *Institute of Islamic Research* di Karachi. Melalui lembaga ini, Rahman memprakarsai penerbitan *Journal Islamic Studies* yang sampai sekarang masih terbit dan merupakan jurnal ilmiah bertaraf internasional. Namun peran Rahman di lembaga ini mendapat kritikan dari kalangan ulama tradisional, dengan alasan Rahman dianggap sebagai kelompok modernis dan pikirannya telah banyak terkontaminasi oleh pikiran-pikiran Barat. Perselisihan semakin meruncing dan meluas ke wilayah politik sehingga membuat pemerintah, Ayub Khan, merasa gerah. Supaya tidak menjurus pada konflik dan mengurasi beban psikologis Ayub Khan, Rahman memutuskan kembali ke Barat. (Salem M.M. Qureshi, 1971:56)

Setibanya di Barat, Rahman pengajar di Universitas California Los Angeles mulai tahun 1968 sampai 1988. Pada tahun 1969, ia diangkat menjadi profesor dalam bidang pemikiran Islam. Di universitas ini dia melaksanakan tugasnya dengan baik, dan di sela-sela kesibukannya mengajar dia tetap menulis buku dan banyak artikel yang dimuat di beberapa jurnal internasional. Sebagai seorang pemikir, ia demikian kritis terhadap pemikiran tradisional dan modernis, sehingga dia diposisikan sebagai intelektual muslim neomodernis. (Ma'mun Mu'min, 2010:21-23)

C. Pemikiran Hukum Tata Negara Fazlur Rahman

(1) Konsep Negara Islam

Pembicaraan masalah konsep negara di dunia Islam, paling tidak dapat dipetakan menjadi tiga kelompok pendapat, yaitu: *Pertama*, pendapat yang

menyatakan bahwa Islam adalah agama yang sempurna dan lengkap dengan pengaturan untuk segala aspek kehidupan umat manusia, termasuk masalah kehidupan bernegara. Karena itu, menurut mereka umat Islam tidak perlu mengadopsi sistem ketatanegaraan dan pemerintahan dari Barat, dan mereka menghimbau supaya sistem pemerintahan yang ada sekarang di dunia Islam bias dikembalikan kepada sistem pemerintahan yang ada sekarang di dunia Islam bila dikembalikan kepada sistem pemerintahan sebagaimana yang pernah dilakukan oleh nabi Muhammad dan para Khulafa al-Rasyidin. (Ma'mun Mu'min, 2010:124)

Kedua, kelompok yang berpendapat bahwa Islam adalah hanya sebagai suatu agama saja, tidak ada hubungannya dengan masalah kenegaraan. Nabi Muhammad diutus ke dunia hanyalah sebagai seorang rasul biasa, seperti halnya rasul-rasul sebelumnya dengan tugas hanya untuk menyempurnakan akhlak manusia. Dan nabi tidak pernah mendapat tugas untuk mendirikan dan mengepalai suatu negara. *Ketiga*, golongan ketiga berpendapat bahwa Islam tidak merupakan suatu agama yang serba lengkap, yang di dalamnya terdapat suatu sistem kenegaraan yang lengkap pula. Namun mereka berpendapat, di dalam Islam terdapat sejumlah tata nilai dan etika yang dapat dijadikan sebagai rujukan dalam kehidupan bernegara.

Pemetaan seperti di atas, sesungguhnya bukan masalah baru, tetapi sudah banyak pakar yang berusaha ke arah situ. Di antara tokoh yang pernah memprakarsai paradigma atau tipologi ini adalah Ali Abd al-Raziq. Dalam bentuk, kapasitas dan usaha yang hampir sama di Indonesia pernah dilakukan oleh Munawir Sjadzali dan Muhammad Din Syamsuddin. Din, misalnya, memiliki pandangan agama memiliki hubungan simbolik dengan politik, dan agama *unintegrated* sama sekali dengan masalah-masalah politik *sekularistik*. Demikianlah di saat Fazlur Rahman mulai mengajukan konsep negara Islam, telah terpolarisasi sejumlah teori mengenai negara Islam oleh sejumlah pakar sebagai

terklasifikasi dalam paragraaf-paragraf sebelumnya. (Ma'mun Mu'min, 2010:124-125)

(2) Hubungan Islam dengan Negara

Apabila dilacak secara seksama, sebenarnya Rahman tidak secara jelas menyatakan mengenai konsep negara Islam, nampaknya ia lebih cenderung berpendapat bahwa Islam tidak memerintahkan dan juga tidak megajarkan secara jelas mengenai sistem ketatanegaraan, tetapi Rahman mengakui adanya sejumlah tata nilai dan etika kenegaraan dalam al-Qur'an dan Sunnah nabi. Bahkan bagi Rahman "*in Islam there is no separation between religion and state*" artinya bahwa antara agama dan politik tidak dapat dipisahkan." (Fazlur Rahman, 1986:154)

Pada kesempatan lain, Rahman juga menyatakan bahwa Islam memerintahkan agar persoalan-persoalan kaum muslimin ditanggulangi melalui *syura'* atau konsultasi timbal balik. Nilai dan etika dalam bentuk *syura'* ini oleh Rahman dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara.² Demikian juga ia mengemukakan bahwa kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan kritik yang konstruktif yang ditujukan kepada pemerintah, dianggap sebagai tugas keagamaan.³

Ketika Rahman menjelaskan etika dalam menegakkan sosiopolitik dia menjadikan ayat-ayat al-Qur'an surah al-Hajj ayat 40 dan Ali 'Imran ayat 110 sebagai dasar pijakan. (Fazlur Rahman, 1986:88) Untuk menjelaskan keharusan menciptakan keadilan serta sikap berlaku adil dalam penyelenggaraan negara Rahman telah berusaha mengutip beberapa ayat al-Qur'an, seperti surah al-Nisa' ayat 58 dan al-Ma'idah ayat 51. Rahman juga telah menunjuk pada al-Qur'an

² Rahman katakan: "*Islam commands that the affairs of the Muslims should be run by shura or mutual consultation...*" Lihat Fazlur Rahman, "Implementation of...", hal. 206.

³ Rahman katakan: "*...Islam allows freedom of expression and constructive criticism in the fullest possible sense and indeed, casts it as religious duty...*" Lihat Fazlur Rahman, "Implementation of...", hal. 206.

surah al-Nisa' ayat 83, ketika menjelaskan bahwa umat dibenarkan mengkritik pemerintah, tetapi tidak membenarkan sikap yang bernada subversif dan kritik yang dapat menimbulkan kebencian serta menghasut rakyat untuk menggulingkan pemerintahan yang sah dengan cara-cara yang tidak konstitusional.

Demikian juga, ketika Rahman menjelaskan hubungan internasional sebuah negara Islam dalam menciptakan perdamaian, ia mengutip al-Qur'an Surat al-Baqarah ayat 207, Surat al-Ma'idah ayat 13 dan Surat at-Taubah ayat 7 untuk menjelaskan kewajiban bagi sebuah negara Islam untuk menepati perjanjian yang telah dibuat dalam hubungan internasional. Selanjutnya Rahman merujuk kepada Surat at-Taubah ayat 12 dan 13 dalam menjelaskan larangan untuk melanggar perjanjian jika pihak-pihak lain tidak melakukan pelanggaran secara sepihak. (Fazlur Rahman, hal. 205-220)

Bila diteliti secara seksama, Rahman sendiri memang secara serius dan dengan suatu keyakinan penuh berusaha mengupas masalah-masalah kenegaraan dengan menandaskan pada al-Qur'an, dan untuk memperkuatnya ia juga mengutip pendapat para ahli hukum Islam, dengan melihat praktik masyarakat Islam pada periode awal. Dalam hal ini Rahman katakana:

"Although Muslims have been involved in long and passionate discussions about the need for an Islamic state, there is as yet little consensus on any of the preceding basic matters, particularly its form. Yet, the importance of the issue cannot be denied since it is fundamentally related to the question of the Muslim ummah (people) and the nature of its role in an Islamic state. We will first try to delineate the bearing which the teachings of the Qur'an have on the subject, the briefly characterize both the views of classical Muslim jurist and the practice of the community in the past."
(Fazlur Rahman, 1986:87)

Berdasarkan kutipan di atas, Rahman

berkesimpulan bahwa al-Qur'an telah mengajarkan beberapa etika dan tata nilai dalam kehidupan bernegara bagi umat manusia. Hal ini terlihat dari penyajiannya, setiap menjelaskan bagaimana seharusnya umat bertindak dan beretika dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara, selalu menggunakan pedoman ayat-ayat al-Qur'an. Tetapi, sudah barang pasti, masalah ini tidak dalam semua aspek dihubungkan dengan ayat, seperti dalam masalah anjuran mendirikan negara Islam, siapa yang memimpin negara dan sebagainya. Hal ini dipahami, karena memang al-Qur'an tidak memberikan suatu teori kenegaraan yang pasti dan ketat yang harus diikuti oleh Islam di berbagai negeri.⁴ Bagi Rahman, al-Qur'an pada prinsipnya merupakan petunjuk etika bagi manusia, bukan sebagai buku pedoman politik. Namun fleksibilitas yang diberikan al-Qur'an terhadap masalah kenegaraan, akan mempermudah manusia dalam membangun sebuah institusi kenegaraan yang sesuai dengan laju pemikiran manusia dan perkembangan zaman kontemporer. (Ma'mun Mu'min, 2010:125-127)

(3) Perdebatan Konsep Negara Islam

Sebelum menjelaskan hakikat negara Islam sebagaimana dikehendaki Fazlur Rahman, kiranya perlu dijelaskan berbagai pendapat yang telah berkembang di kalangan umat Islam sehubungan dengan negara Islam. *Pertama*, pendapat yang mempermasalahkan apakah Islam mengajarkan masalah kenegaraan atau tidak. *Kedua*, ada pendapat yang secara jelas mengatakan bahwa dalam Islam selain dibicarakan masalah agama,

⁴ Pada masa modern sekarang ini, sudah banyak para sarjana Muslim yang memberikan komentar seperti Rahman. Untuk kasus di Indonesia misalnya Harun Nasution. Lihat Harun Nasution, *Islam Regional: Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Mizan, Cet. 2, 1995), hal. 25-26. Bandingkan dengan A. Rahman Zainuddin, "Pokok-pokok Pemikiran Islam dan Masalah Kekuasaan Politik," dalam Mariam Budiardjo (peny.), *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), hal. 190.

juga masalah negara. Artinya, bahwa antara Islam dengan politik merupakan satu kesatuan yang utuh.

Dalam kasus di Indonesia, misalnya Ahmad Syafi'i Ma'arif dalam bukunya "*Islam dan Masalah Kenegaraan*" mengatakan bahwa al-Qur'an tidak pernah menyebut-nyebut masalah negara Islam. Ungkapan senada juga dikemukakan oleh Nurcholis Madjid, dia menyimpulkan bahwa tidak ada negara Islam. Namun mereka tetap bercita-cita adanya negara yang mempraktikkan ketentuan-ketentuan yang terdapat Islam. Berbeda dengan Syafi'i Ma'arif dan Nurcholis Madjid, Rahman, tanpa menyebut dasar dari mana, dalam beberapa tulisan artikel yang berhubungan dengan negara Islam, secara tegas memunculkan istilah Negara Islam. (Fazlur Rahman, hal. 87-96)

Persoalan berikutnya adalah bagaimana sebenarnya negara Islam itu dan bagaimana definisinya, dan apakah negara Islam itu sebagaimana negara Malaysia, Arab Saudi, Turki Utsmani atau lainnya. Sebagaimana telah diungkapkan di depan, bahwa negara Turki Utsmani selama enam ratus tahun merupakan negara Islam, bahkan pusat dari negara-negara Islam, yaitu tempat berkedudukan khalifah. Tetapi pada tahun 1920-an Mustafa Kemal merobah bentuk negara dari monarki menjadi bentuk negara republik, yang pada awalnya masih berdasarkan agama Islam, dan dalam perkembangan selanjutnya berubah menjadi negara sekuler sampai sekarang. (Muhti Ali. 1994:84)

Dalam perkembangannya di beberapa belahan dunia, ternyata tidak sedikit bermunculan negara-negara Islam yang ajarannya tidak berdasarkan pada Islam dalam arti keseluruhan, tetapi menganut sistem pemerintahan modern. Sebagai contoh, negara Mesir adalah negara Islam yang menganut ajaran sosialis dan Irak menganut sistem demokrasi sosialis. Model lainnya, Arab Saudi yang monarki dan rajanya selain sebagai pemimpin politik juga pemimpin agama, serta menggunakan syari'at Islam sebagai hukum yang

berlaku dalam wilayah kerajaannya. Sementara Pakistan menyebut negaranya sebagai negara Republik Islam Pakistan menyebut negaranya sebagai negara Republik Islam Pakistan, tetapi tidak menerapkan ajaran Islam dalam praktik kenegaraannya. (John L. Esposito dan John O. Voli, 1993:133-136) Malaysia juga menyebutkan agama negaranya adalah agama Islam, tetapi belum memperlihatkan ajaran Islam dipraktikkan dalam hukum kenegaraannya. (John L. Esposito dan John O. Voli, 1999:166-168)

Melihat kenyataan seperti itu, muncul opini dan berkembang di masyarakat Islam, bahwa tidak ada satu pun negara di dunia ini sebagai negara Islam. Alasannya cukup logis, bahwa negara-negara yang telah menamakan diri sebagai negara Islam ternyata tidak mampu melaksanakan hukum Islam dalam arti keseluruhan, terutama hukum potong tangan terhadap pencuri dan hukum rajam terhadap pezina. Memang, seperti di Pakistan, di masa pemerintahan Zia al-Haq, pernah mengumumkan berlaku hukum Islam, setidaknya-tidaknya ada empat aspek, yaitu: (1) meminum minuman keras; (2) perzinahan; (3) pencurian dan perampokan, dan (4) tuduhan palsu terhadap pelaku tindakan pidana pelacuran (*qadzaf*). (Muhammad Aslam Syed, 1985:79) Tetapi tidak pernah diterapkan secara konsekuen, bahkan menurut Muwazir Syadzali, ketika ingin diterapkan hukum potong tangan terhadap pencuri, tidak ada seorang dokterpun yang bersedia melakukannya. (Munawir Syadzali, 1997)

Fazlur Rahman tidak menjadikan negara-negara yang sebagian besar itu dari penduduknya umat Islam atau paling tidak warga negaranya sendiri mengaku negaranya sebagai negara Islam, sebagai model negara Islam yang dirumuskannya, tidak pula membuat syarat-syarat yang ketat sebagai definisi negara Islam. Menurut Rahman, negara Islam adalah organisasi yang dibentuk oleh masyarakat Muslim itu dalam rangka memenuhi keinginan mereka dan tidak untuk kepentingan lain.⁵ Yang dimaksud dengan “keinginan

⁵ Secara tegas dia katakana “*The Muslim State is an organization set*

mereka" adalah untuk melaksanakan kehendak Allah sebagaimana tercantum dalam wahyu.⁶

Nampak definisi yang diajukan Rahman cukup fleksibel, dan dengan definisi negara Islam seperti itu, tidak akan hilang pengakuan terhadap negara yang beraliran Syi'ah, seperti Iran sekarang. Sebab senegara itu juga mengakui Allah dengan wahyu al-Qur'an dan Sunnah dengan nabi Muhammad saw. (Ali as-Salus, 1977:117-126) Perbedaan dengan ajaran Sunni hanya terletak pada keyakinan mereka bawa *imamah* adalah salah satu ajaran dari ajaran Islam yang fundamental, dan bagi kalangan Syi'ah keyakinan seseorang tidak akan sempurna tanpa adanya keyakinan ini. (Ma'mun Mu'min, 2010:127-129)

(4) Proses Pembentukan Negara Islam

Berdasarkan teori kenegaraan modern, negara merupakan integritas dari sebuah kekuasaan politik dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan manusia dengan masyarakat, baik secara internal maupun eksternal, regional, nasional dan internasional, dengan disertai berbagai aturan yang bersifat memaksa dalam mencapai tujuan kehidupan bersama.⁷ Hal ini senada dengan pandangan Ibn Khaldun, baginya negara itu terbentuk sebagai konsekuensi dari adanya keinginan bergaul antara seseorang dengan lainnya dalam rangka menyempurnakan segala kebutuhan hidupnya, termasuk mempertahankan diri maupun menolak musuh.⁸

Dengan adanya asumsi seperti itu, maka bagi Rahman^{9,10} negara dapat dibentuk apabila ada

up by the Muslim society in order to implement the will of the society and no more," Lihat Fazlur Rahman, "Implementation of...", hal. 209.

⁶ Dalam hal ini Rahman menulis "*The state organization in Islam receives its mandate from the people, i.e., the Muslim Community, and is, therefore, necessarily democratic. The Islamic theory is that there exists a group of people which has accepted to implement will of God as revealed in the Qur'an...*," Lihat Fazlur Rahman, "Implementation of...", hal. 205.

⁷ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Negara...*, hal. 38-39.

⁸ Lihat lebih lanjut Ibn Khaldun, *Muqadimah...*, hal. 139.

⁹ Secara tegas dia katakan: "*The state organization in Islam receives its*

sekelompok orang yang telah menyatakan bersedia melaksanakan kehendak Allah SWT sebagaimana tercantum dalam wahyu-Nya, sebagaimana negara yang pernah dibentuk Rasulullah bersama pengikutnya. Dengan adanya komitmen seperti itu, kelompok orang semacam itu berarti telah membentuk suatu masyarakat Muslim dalam arti formal, sebagai cikal bakal terbentuknya sebuah negara yang utuh.

Sementara proses pembentukan sebuah negara Islam bagi Rahman harus ditempuh melalui perjuangan yang cukup panjang, dalam hal ini dia contohkan proses pembentukan Negara Islam Pakistan. Mengenai proses berdirinya negara Islam, dalam pandangan Rahman, adalah dimulai dari adanya komitmen dari kaum Muslimin untuk melaksanakan perintah Allah, dan oleh karenanya tujuan berdirinya negara Islam adalah untuk mempertahankan keselamatan dan integritas negara, mengamankan terlaksananya undang-undang, dan menciptakan ketertiban serta membangun negara itu seoptimal mungkin.¹⁰

Konsepsi negara Islam sebagaimana dirumuskan Fazlur Rahman itu, berbeda dengan kebanyakan konsepsi yang diajukan beberapa cendekiawan Muslim lainnya. Sebab bila diteliti secara seksama, nampaknya Rahman tidak banyak, kalau tidak dikatakan tidak sama sekali, mengutip ayat-ayat al-Qur'an dan Sunnah nabi.

Hal ini berbeda sekali dengan konsep negara Islam sebagaimana yang dimunculkan oleh Al-Maududi, (Abu al-A'la Maududi, 1982:253). dimana dia merumuskan tujuan negara Islam dengan merujuk secara eksplisit pada al-Qur'an surah al-Hadid ayat

mandate from the people, t.e., the Muslim community and is therefore, necessarily democratic. The Islamic theory is that there exists a group of people which has accepted to implement the will of God as revealed in the Qur'an and whose model in history was created by the Prophet" Lihat Fazlur Rahman, "Implementation of..." hal. 205.

¹⁰ Dalam hal ini Rahman menulis: *"The all important objectives an Islamic state are to safeguard the safety and integrity of the state, to maintain law and to develop the country so that every individual in it may realize his full potentialities and contribute to the well being of the whole."* Lihat Fazlur Rahman, "Implementation of..." hal. 205.

25. berdasarkan ayat tersebut, al-Maududi hendak menunjukkan bahwa tujuan sebuah negara Islam adalah untuk mencapai keselamatan manusia di dunia dan akhirat.

Sebagaimana al-Maududi, Muhammad Asad, ketika menjelaskan tujuan didirikannya sebuah negara Islam juga didasarkan pada ayat al-Qur'an surah Ali 'Imran ayat 103-104. Berdasarkan kedua ayat tersebut, Asad menegaskan bahwa tujuan negara Islam adalah dalam rangka mengembangkan masyarakat manusia yang mempraktikkan persamaan hak dan keadilan serta keadilan haqiqi, menentang kezaliman dan mewujudkan keadilan sosial, sehingga mampu menyelamatkan umat manusia lahir maupun batin berdasarkan undang-undang Tuhan yakni syari'at Islam. (Ma'mun Mu'min, 2010:129-130)

(5) Tugas dan Wewenang Kepala Negara

Sebelum lebih jauh berbicara masalah tugas dan wewenang kepala negara, terlebih dahulu perlu dipertegas adanya dua institusi pemerintahan yang kadangkala dijabat oleh satu orang yang sama, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Nampaknya, masalah ini cukup sederhana, tetapi sesungguhnya tidak demikian, sebab kepala negara dan kepala pemerintahan jelas berbeda dan harus dipisahkan. Dua institusi atau lembaga ini dapat dipisahkan secara jelas, manakala sebuah negara dipimpin oleh dua pemimpin lembaga yang memiliki proses tawar-menawar politik yang sama-sama kuat, misalnya sebuah negara yang dipimpin oleh seorang raja dan perdana menteri atau presiden dan perdana menteri. Jelas kedua lembaga ini dalam prakteknya memiliki otoritas yang sama besarnya.

Konsepsi kenegaraan seperti tersebut di atas, berbeda sama sekali dengan kasus pemerintahan yang ada di Indonesia, sebab posisi presiden untuk kasus Indonesia, selain sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan juga sekaligus sebagai kepala negara.

Sehingga dalam prakteknya terhadap seorang presiden di Indonesia relatif memiliki peluang besar untuk bersikap otoriter dan sewenang-wenang. (C.S.T. Kansil, 1985:112-115) Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh rezim Orde Lama dan Orde Baru dapat dijadikan bukti atas sinyalemen tersebut.

Membahas masalah kepala negara, erat kaitannya dengan bentuk negara dan pemerintahan. Sebab bila pemerintahannya monarki, maka kepala Negara dan kepala pemerintahannya akan otoriter dan berjalan secara turun temurun. Berbeda dengan sistem pemerintahan republik, pengangkatan kepala negara dan kepala pemerintahan akan ditentukan berdasarkan pemilihan rakyat atau pemilihan melalui perwakilan rakyat (legislatif).

Sementara konsepsi negara Islam Fazlur Rahman, sebagaimana telah dijelaskan di muka, cenderung memilih pemerintahan demokratik, oleh karenanya kepala negaranya pun ditentukan dan dipilih melalui pemilihan yang demokratis pula. Sebagaimana Rahman, Syaikat Hussein (Syekh Syaikat Hussain, 1996:13-14) juga berpandangan sama, bahwa ajaran Islam tidak memandang kekuasaan individu, keturunan atau kelas tertentu dalam hal pemimpin negara. Tetapi yang paling berwenang dalam menentukan pemimpin mereka (kepala negara dan kepala pemerintahan), sepenuhnya ditentukan oleh rakyat sendiri, dan rakyatlah yang berhak mengangkat dan memberhentikan kepala negara atau kepala pemerintahan.

Bagi Rahman, kepala negara harus dipilih langsung oleh rakyat, ia menulis *"he is to be elected by the people..."* dengan demikian seorang kepala negara mendapatkan mandate dan kekuasaan dari rakyatnya. Menurut Rahman, seorang kepala negara bias secara langsung bertindak sebagai kepala pemerintahan yang menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan kepentingan seluruh rakyat. Dan jika kepala negaranya berjalan tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki masyarakat atau rakyatnya, serta keluar dari ketentuan

Allah dan Rasul-Nya, maka seluruh rakyat berhak untuk menjatuhkan sanksi kepadanya. Dalam istilah Rahman "...this clearly establishes that the Islam state derives its sanction from the Islamic community."¹¹

Permasalahan selanjutnya adalah bagaimana cara menentukan keinginan dan kehendak rakyat yang telah mencalobkan kepala negaranya. Padahal permasalahan yang dihadapi masyarakat begitu beragam, belum lagi jumlah penduduk yang semakin banyak, tingkat pendidikan dan kedewasaan yang berbeda satu sama lain, akan sangat berpengaruh bagi munculnya keinginan yang beragam. Dalam mengatasi masalah seperti ini, menurut Rahman adalah melalui sebuah sistem yang dimulai dari bawah sama sekali (*grass root*), sebagaimana telah dilakukan oleh beberapa negara demokratis pada umumnya, dan dalam penerapannya sangat kondisional. Yang dimaksud dengan metode langsung dari bawah adalah "*Under such circumstances, and particularly so long as the masses remain largely uneducated, the only direct method of giving participation to the people in the running of their own affairs is a system which start from the grass root...*"¹²

Sementara itu, Fazlur Rahman juga tidak pernah merinci secara detail mengenai syarat-syarat calon seorang kepala negara dan kepala pemerintahan. Kalau kita lihat, al-Damiji misalnya mengajukan sepuluh syarat bagi calon kepala negara serta kepala pemerintahan, yaitu Islam, berakal, laki-laki, merdeka, berperilaku adil, berilmu, memahami masalah, mampu mencari jalan keluar ketika menghadapi berbagai permasalahan, sabar, lapang dada, tidak rakus jabatan, dan berasal dari suku Quraisy. (Abdullah Ibn Umar Ibn Sulaiman al-Djamiji, *tt*:187) Sementara al-Mawardi mengajukan sepuluh syarat bagi calon kepala negara,¹³ diantara syarat-syarat itu sama dengan persyaratan yang diajukan al-Djamiji. (Ma'mun Mu'min, 2010:130-

¹¹ Untuk lebih jelas lihat Fazlur Rahman, "Implementation of..." hal. 205-207.

¹² Fazlur Rahman, "Implementation of..." hal. 205.

¹³ Untuk lebih jelas lihat Al-Mawardi, *Al-Ahkam...*, hal. 6-7.

D. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas, paling tidak ada lima hal dapat disimpulkan di sini, yaitu:

Pertama, bagi Fazlur Rahman konsep negara Islam harus berbentuk negara Islam demokratis. Kepala Negara sebagai kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat secara langsung. Kepala Negara bertanggungjawab kepada rakyat melalui parlemen yang anggota-anggotanya juga dipilih oleh rakyat secara langsung.

Kedua, bagi Fazlur Rahman hubungan Islam dengan negara sangat erat, sebab dasar negara dan system perundang-undangan harus bersumber dari sumber ajaran Islam, yaitu al-Qur'an dan hadis nabi. Pemerintah yang keluar dari sistem nilai Islam menjadi tidak kredibel dan harus diberhentikan.

Ketiga, dalam perdebatan konsep negara Islam, Fazlur Rahman memilih konsep negara Islam demokratis. Kepala negara dipilih secara langsung oleh rakyat dan presiden sebagai kepala Negara bertanggungjawab kepada rakyat melalui anggota parlemen dan dipilih oleh rakyat.

Keempat, masalah proses pembentukan negara Islam menurut Rahman, pembentukan negara Islam ditempuh melalui perjuangan cukup panjang, seperti pembentukan negara Islam Pakistan. Dimulai dari adanya komitmen kaum muslimin melaksanakan perintah Allah. Tujuan berdiri negara Islam untuk menciptakan keselamatan dan integritas negara, melaksanakan undang-undang, dan menciptakan ketertiban serta membangun negara.

Kelima, masalah tugas dan wewenang kepala negara menurut Fazlur Rahman, kepala negara bertugas memimpin pemerintahan, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus sesuai dengan kepentingan seluruh rakyat. Apabila kepala negara tidak menjalankan tugasnya dengan baik dan benar, serta keluar dari sistem tata-nilai Islam, maka rakyat berhak untuk menjatuhkannya.

DAFTAR PUSTAKA

- A Rahman Zainuddin, "Pokok-pokok Pemikiran Islam dan Masalah Kekuasaan Politik," daalm Mariam Budiardjo (peny.), *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1984).
- Abu al-A'la Maududi, "political Theory of Islam," dalam John J. Donohue and John L. Esposito (ed.), *Islam an Transition Muslim Perspectives*, (New York: Oxford University Press, 1982).
- Acikgenc Alparslan, "The Thinker of Islamic Revival and Reform: Fazlur Rahman's Life and Thought (1919-1988)," dalam, *Journal of Islamic Research*, Vol. 4, No. 4, Tahun 1990.
- Ali as-Salus, *Aqidah al-Imamah 'inda al-Syi'ah al-Isma 'Asyariyah*, terj. Asmuni Solihah Zamakhshari, *Imamah dan Khalifah dalam Tinjauan Syi'ah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1977).
- Cristine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintah Indonesia*, (Jakarta: Aksara Baru, 1985).
- Fazlur Rahman, "Islam and Political Action: Politics in the Religion," dalam Nige Bigger, dkk (ed.), *Cities of God: Faith, Politics and Pluralism in Judaisn, Christianity and Islam*, (New York: Green wood Press, 1986).
- Fazlur Rahman, "Some Islamic in the Ayyub Khan Era," dalam *Essays on Islamic Civilization*, Donald P. Little (ed.), (Leiden: E.J. Brill, 1976).
- Fazlur Rahman, "The Principle of Shura and the Role of the Ummah in Islam," dalam Mumtaz Ahmad (ed.), *State Politic and Islam*, (Washington: American Trust Publication, 1986).

Fazlur Rahman, *Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition*, (Chicago-London: University of Chicago Press, 1982).

Fazlur Rahman, *Islam and Modernity: Transformation of an Intellectual Tradition*, (Chicago-London: University of Chicago Press, 1982).

Fazlur Rahman, "An Autobiographical Note," dalam *Journal of Islamic Research*, Vol. 4, No. 4, Tahun 1990.

Frederick Mawson Denny, "The Legacy of Fazlur Rahman" dalam Yvonne Yazbeck Hadda (ed.), *The Muslim of America*, (New York: Oxford University Press, 1993).

Harun Nasution. Lihat Harun Nasution, *Islam Regional: Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Mizan, Cet. 2, 1995).

Ignaz Goldziher, *Die Richtungen der Islamischen Koranauslegung*, (Leiden: E.J. Brill, 1920).

John L. Esposito dan John O. Voll, *Islam and Democracy*, terj. Rahmani Astuti, *demokrasi di Negara-negara Muslim: Problem dan Prospek*, (Bandung: Mizan, 1999).

John L. Esposito, *Islam and Politics*, terj. Yoesoef Soe'aib, *Islam dan Politik*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1993).

Ma'mun Mu'min, *Tafsir Neomodernis: Pemberontakan Fazlur Rahman Terhadap Kaum Tradisionalis dan Modernis*, (Yogyakarta: Idea Press, cet. 1, 2010).

Muhammad Asad, *Islamic Constitution Making*, terj. Omar Amin Husein dan Amiruddin Djamil, *Masalah Kenegaraan dalam Islam*, (Jakarta: yayasan Kesejahteraan Bersama, t.t.).

Muhammad Aslam Syed, "Modernism, Traditionalis and Islamization in Pakistan," dalam *Journal of South Asia Middle Eastern Studies*, Vol. III, No. 4, (1985).

- Muhammad Din Syamsuddin, "Usaha Pencarian Konsep Negara Dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam," dalam *Ulumul Qur'an*, Vol. IV, No. 2 (1993).
- Muhammad Khalid Mas'ud, "Obituary Notes," dalam, *Islamic Studies*, Vol. 27, No. 4, Tahun 1988.
- Muhammad Rida al-Muzaffar, *The Faith of Shi'a Islam*, (Qum: Ansharial, 1989).
- Muhti Ali, *Islam dan Sekularisme di Turki Modern*, (Yogyakarta: Djambatan, 1994).
- Mukti Ali, "Fazlur Rahman Tentang: Konsep Al-Qur'an tentang Allah, Manusia dan Alam," dalam, *Pikiran-pikiran Fazlur Rahman*, (Jakarta: LSAF, 3 Desember 1988).
- Mumtaz Ahmad, "In Memoriam Fazlur Rahman," *The American Journal of Islamic Social Science*, Vol. 5 No. 1, (T. Tp.: T.p.: T.p., 1988).
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI-Press, 1990).
- Munawir Syadzali, *Bahan Kualiah Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 1997).
- Salem M.M. Qureshi, "Religion and Party Politics in Pakistan," *Contribution to Asian Studies*, Vol. 2, (T. Tp.: T.p.: T.p., 1971).
- Syekh Syaukat Hussain, *Human Rights in Islam*, terj. Abdul Rahim. *Hak-hak Azasi Manusia dalam Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).
- Wan Mohd Nor Wan Daud, "Personal Anecdotes on A Great Scholar Teacher and Friend," dalam, *Journal of Islamic Research*, (Vol.4, No. 4, Oktober 1990).

