

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam tradisi pemikiran Islam klasik dan pertengahan, hubungan agama dan negara merupakan sesuatu yang saling melengkapi sehingga keduanya tidak bisa dipisahkan. Agama membutuhkan negara, demikian juga sebaliknya.¹

Itu berarti mereka mengidealkan bentuk negara teokrasi, yakni negara kekuasaan Tuhan lewat hukumnya, yang secara realitas menguat sejak dipakainya gelar *khalifah Allah*. Meskipun demikian secara teoritik tidak bisa dikatakan bahwa bentuk negara demikian merupakan kesepakatan tunggal. Al-Mawardi, al-Baqillani, Abu Ya'la al-Farra dan Ibn Hazm misalnya cenderung pada pemerintahan demokratis, walaupun demokrasi dalam bingkai *Monarki* (dinasti) dan bersifat *Teistik* (demokrasi yang dibatasi oleh hukum Tuhan/syari'ah), karena mereka mengakui supremasi syari'ah.²

Khazanah intelektual Islam era kekhalifahan Abbasiyah pernah mengukir sejarah emas dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan pemikiran keagamaan. Salah satu tokoh terkemuka sekaligus pemikir dan peletak dasar keilmuan politik Islam, penyangga kemajuan Abbasiyah adalah al-Mawardi. Tokoh yang pernah menjadi *Qadhi* (hakim) dan utusan keliling khalifah ini menjadi penyelamat berbagai kekacauan politik di negaranya, Basrah (kini Irak).³

Nama lengkapnya al-Mawardi adalah Abu Al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi Al-Basri Asy-Syafi'i. Dia dilahirkan di Basrah tahun 364 H/ 974

¹Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), h. 3-4.

²*Ibid.*, h. 13-14.

³Ayi Sofyan, *Etika Politik Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), h. 263.

M.⁴ Dia seorang pemikir Islam yang terkenal, tokoh terkemuka mazhab Syafi'i, dan pejabat tinggi yang besar pengaruhnya dalam pemerintahan Abbasiyah.⁵

Sebelum tampil sebagai pemikir dan praktisi politik, al-Mawardi belajar fiqh dari ulama terkenal di Basrah, yaitu Syeikh al-Shamiri dan Syeikh Abu Hamid. Ketika itulah bakat dan kecenderungannya pada fiqh siyasah mulai mengental.⁶ Dari 12 buah kitab karya al-Mawardi yang diketahui, salah satu karyanya yang monumental dalam bidang siyasah adalah *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*, dan *Adab Al-Dunya wa Ad-Din* dalam bidang etika.⁷ Menelaah pemikiran al-Mawardi, bisa dikatakan cukup dengan membaca karyanya *Al-Ahkam As-Sulthaniyah* (hukum-hukum pemerintahan) yang menjadi *master piece*-nya. Meskipun ia juga menulis beberapa buku lain, dalam buku monumental ini pokok pemikiran dan gagasannya menyatu.⁸

Hukum-hukum yang dituangkan dalam kitabnya *Ahkam Sulthaniyyah* ini sebagaimana yang dinyatakan sendiri oleh al-Mawardi :

Saya sengaja mengkhususkan sebuah kitab untuk membahas hukum-hukum yang terkait dengan kekuasaan, yang berisi perkara memang wajib ditaati agar berbagai mazhab para fukaha bisa diketahui dan apa-apa yang menjadi hak dan kewajibannya bisa dipenuhi supaya adil pelaksanaan dan keputusannya.⁹

⁴Ija Suntana, *Pemikiran Ketatanegaraan Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 130.

⁵Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993), h. 58.

⁶Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam: Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), h. 17.

⁷Ayi Sofyan, *loc.cit.*

⁸*Ibid.*, h. 264.

⁹Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj. Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman (Jakarta: Qisthi Press, 2014), h. 2.

Buku terkenal *Al-Ahkam As-Suthaniyah* ditulis sebagai pembelaan untuk khalifah Abbasiyah yang menghadapi berbagai tantangan dan ancaman otoritasnya semasa hidup al-Mawardi. Buku tersebut berusaha menegaskan otoritas khalifah dan memperlihatkan kelebihan yang sah diantara pesaingnya, seperti *Buwayhid* (amir-amir yang pada hakikatnya menguasai negara Abbasiyah) yang sedang meningkat. Tulisannya boleh dianggap sebagai kajian ilmiah tentang ilmu politik dan administrasi negara yang pertama.¹⁰

Situasi sosial politik pada masa al-Mawardi adalah suatu periode ketika kekhalifahan yang berpusat di Baghdad sedang mengalami degradasi yang berakibat melemahnya sistem pemerintahan, yang di kemudian hari menjadi penyebab berakhirnya daulah Abbasiyah. Al-Mawardi melihat realitas politik saat itu bahwa, khalifah-khalifah bani Abbas hanya menjadi boneka dari pejabat-pejabat tinggi kerajaan Turki atau Persia. Selain itu, sebagian wilayah bani Abbas juga sudah mulai menuntut otonomi dan tidak mau tunduk lagi pada kekuasaan pusat. Pada masa al-Mawardi ini muncul kerajaan-kerajaan kecil di wilayah Timur dan Barat Baghdad yang menggerogoti dan melemahkan kekuasaan bani Abbas. Belum lagi di pusat kerajaan bani Abbas (Baghdad) muncul bani Buwaihi yang beraliran Syi'ah yang sudah menguasai konstelasi politik. Kepala negara (khalifah) benar-benar tidak berdaya menghadapi persoalan-persoalan politik yang menggelayut tersebut. Mereka

¹⁰Ayi Sofyan, *op.cit.*, h. 266.

tidak memiliki kekuatan dan kewibawaan, sehingga makin lama bani Abbas pun mengalami kemunduran.¹¹

Ada beberapa hal yang perlu dicatat bahwa ketika dinasti Abbasiyah ini mengalami kemunduran dalam bidang politik, namun dalam bidang filsafat, kebudayaan dan ilmu pengetahuan terus berkembang, serta banyak melahirkan ilmuan-ilmuan besar seperti al-Farabi, al-Mawardi, al-Ghozali dan sebagainya. Selain itu pada saat itu juga berkembang mainstream bahwa kekuatan kejayaan suatu bangsa ada pada kekuatan ilmu pengetahuan, sehingga para pembesar dan para pemimpin politik tersebut berebut untuk mencurahkan segenap tenaganya pada bidang ini. Kejayaan ilmu pengetahuan dalam Islam ini telah mengkondisikan jiwa al-Mawardi sebagai seorang yang punya semangat keilmuan yang tinggi dan berhasil mengantarkannya sebagai seorang pemikir hebat. Hal demikian itu yang membuat al-Mawardi dikenal sebagai pemikir Islam yang ahli dalam bidang fiqh dan sastra dan disamping juga sebagai politikus yang piawai.

Sebagai sebuah ideologi bagi negara, masyarakat serta kehidupan, Islam telah menjadikan negara beserta kekuasaannya menjadi satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dari eksistensinya. Allah SWT., menggariskan bahwa dalam suatu negara harus ada pemimpin sebagai penerus fungsi kenabian, hal ini untuk menjaga terselenggaranya ajaran agama, mengatur negara, memegang kendali politik, membuat kebijakan yang dilandasi syari'at agama dan menyatukan umat dalam kepemimpinan yang tunggal. *Imamah* (kepemimpinan negara) adalah dasar bagi

¹¹Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *op.cit.*, h. 22.

terselenggaranya dengan baik ajaran-ajaran agama dan pangkal bagi terwujudnya umat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi aman, sejahtera. Dari kepemimpinan itu dibuatlah departemen-departemen dan pemerintahan daerah yang mengurus bidang-bidang dan wilayah tersendiri secara khusus, dengan berpedoman pada tuntutan hukum dan ajaran agama, sehingga departemen dan pemerintahan daerah itu mempunyai keseragaman yang solid di bawah kepemimpinan kepala negara.¹²

Sebagaimana terdapat dalam Qur'an surat An-Nisa ayat 59 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن
نُنزَعْنُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: “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 (Al-Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya” (Q.S. An-Nisa: 59).

Islam sebagai agama yang telah disempurnakan oleh Allah SWT., tidak hanya mengatur masalah ibadah, akhlak dan urusan-urusan akhirat saja tapi juga mengatur

¹²Youngki Sendi Kristiannando, “Syarat Kepala Negara Menurut Al-Mawardi dan Al-Ghazali,” *Skripsi* (Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014), h. 12.

urusan-urusan dunia, termasuk cara hidup bermasyarakat maupun bernegara. Dalam menjelaskan tentang politik dan pemerintahan, Islam menjadikan kekuasaan pemerintahan tertinggi harus di tangan seseorang sebagai kepala negara atau pemimpin. Nabi Muhammad SAW., selain sebagai Nabi dan Rasulullah (penyampai risalah), beliau pun menjabat sebagai kepala negara (pelaksana risalah). Setelah wafatnya Rasulullah SAW., tidak ada yang menggantikan kedudukan beliau sebagai Nabi dan Rasulullah, namun ada yang menggantikan kedudukan beliau sebagai seorang kepala negara (pemimpin) yaitu para Khulafa ar-Rasyidin dan para khalifah selanjutnya untuk melindungi agama dan mengatur kemaslahatan hidup.

Di dalam sejarah pemerintahan Islam, kekuasaan tertinggi adalah di tangan khalifah. Khalifah menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan pemerintahan, yang meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. Meskipun demikian, khalifah dibantu oleh lembaga-lembaga yang berada di bawah kekuasaannya seperti *wizarah*, *kitabah*, *hijabah*, *qadla*, dan lain-lain. Sebab jika khalifah tidak membentuk lembaga-lembaga negara yang bertugas membantu urusan pemerintahannya, maka pengelolaan negara menjadi kacau dan berantakan. Karena itulah, dalam sejarah pemerintahan Islam muncul lembaga-lembaga negara yang berada di bawah kekuasaan khalifah.¹³ Salah satu dari lembaga-lembaga tersebut yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah pimpinan daerah.

¹³Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasaah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), h. 308.

Dalil tentang wali (pimpinan daerah tingkat I), dalam hal ini Rasulullah SAW., pernah mengangkat para wali di daerah tertentu. Rasul pernah mengangkat Utab bin Usaid untuk menjadi wali di Makkah setelah penaklukan kota Makkah dan setelah Badzan bin Sasan memeluk Islam, beliau mengangkatnya untuk menjadi wali di Yaman. Bahkan selain kedua orang tersebut, beliau telah mengangkat banyak wali yang lain.¹⁴

Imarat sebutan untuk jabatan amir dalam suatu negara kecil yang berdaulat untuk melaksanakan pemerintahan oleh seorang amir.¹⁵ Dalam sejarah periode Islam, yakni zaman Rasul SAW., dan Khulafa ar-Rasyidin, istilah *Amir* (pemerintahan atau gubernur) sering dipakai untuk menyebut penguasa di daerah atau sebagai gubernur atau juga sebagai komandan militer *Amir al-Jaisy* atau *Amir al-Jund*.¹⁶ Tugas utama amir pada mulanya sebagai penguasa daerah adalah pengelola administrasi politik, pengumpulan pajak dan sebagai pemimpin agama. Kemudian pada masa pasca Rasul tugasnya bertambah meliputi memimpin ekspedisi-ekspedisi militer, menandatangani perjanjian damai, memelihara keamanan daerah taklukan Islam, membangun masjid, imam shalat dan ia bertanggung jawab kepada khalifah di Madinah. Pada masa Dinasti Umayyah, gelar amir hanya digunakan untuk penguasa daerah provinsi yang

¹⁴Taqiyuddin An-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik*, terj. Moh. Maghfur Wachid (Bangil Jatim: Al-Izzah, 1996), h. 58.

¹⁵J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), h. 44.

¹⁶Dedi Supriyadi, *Perbandingan Fiqh Siyasah: Konsep, Aliran, dan Tokoh-Tokoh Politik Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2007), h. 27.

juga disebut *wali* (hakim, penguasa, pemerintah). Pada masa Dinasti Abbasiyah, penguasa daerah atau gubernur juga disebut amir.¹⁷

Seorang wali sesungguhnya adalah wakil khalifah, sehingga dia senantiasa melakukan tugas-tugas yang diwakilkan oleh khalifah berdasarkan akad *inabah* (akad untuk mewakili). Dalam pandangan syara', jabatan wali itu tidak memiliki batasan wewenang yang tegas. Oleh karena itu, siapa saja yang menjadi wakil khalifah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan bisa saja disebut *wali* dalam tugas tersebut sesuai lafadz yang telah ditentukan oleh khalifah dalam pengangkatannya. Hanya bedanya daerah kekuasaannya telah ditentukan, karena memang Rasulullah SAW., telah melakukan pembatasan daerah kekuasaan yang akan dipimpin oleh seorang wali atau daerah yang kepemimpinannya akan diserahkan kepada kepala daerah tersebut.¹⁸

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut bagaimanakah pemikiran politik Al-Mawardi mengenai kepala daerah. Oleh sebab itu, skripsi ini diberi judul : **“KONSEP POLITIK IMAM AL-MAWARDI MENGENAI KEPALA DAERAH”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsep kepala daerah menurut imam al-Mawardi?
2. Bagaimana kekuasaan kepala daerah menurut imam al-Mawardi?

C. Tujuan dan Manfaat

- Tujuan :

¹⁷*Ibid.*, h. 64-65.

¹⁸*Ibid.*, h. 229-230.

1. Untuk mengetahui bagaimana konsep kepala daerah menurut imam al-Mawardi,
 2. Untuk mengetahui bagaimana kekuasaan kepala daerah menurut imam al-Mawardi.
- Manfaat :
 1. Kajian terhadap pemikiran politik al-Mawardi ini akan menjadi kajian yang bermanfaat terhadap sistem politik khususnya mengenai konsep kepala daerah,
 2. Memberikan kontribusi pemikiran dalam meningkatkan kualitas dibidang pemikiran Islam dan dapat dipergunakan sebagai acuan dalam penelitian selanjutnya secara lebih mendalam.

D. Tinjauan Pustaka

Kajian tentang Al-Mawardi sebelumnya dalam literatur sejarah sudah cukup banyak dan memang di era sekarangpun pemikiran-pemikirannya masih menarik untuk dikaji. Namun sepengetahuan penulis, tulisan mengenai Konsep Politik imam Al-Mawardi tentang Kepala Daerah secara utuh dan konprehensif belum ditemui. Diantaranya yang menjadi referensi dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

Dalam sebuah buku yang ditulis Al-Mawardi berjudul *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam* yang telah diterjemahkan oleh Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman (2014), di dalamnya al-Mawardi memaparkan kaidah-kaidah pokok kenegaraan seperti tentang jabatan khilafah dan

syarat-syarat bagi mereka yang dapat diangkat sebagai pemimpin atau kepala negara dan para pembantunya, baik di pemerintahan pusat maupun di daerah, dan tentang perangkat-perangkat pemerintahan yang lain.

Adapun dalam sebuah buku yang ditulis oleh Ija Suntana (2010) yang berjudul *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*, di dalamnya membahas teori ketatanegaraan yang dikembangkan oleh Al-Mawardi.

Dalam sebuah buku yang ditulis oleh Munawir Sjadzali (1993) yang berjudul *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* yang didalamnya banyak membahas pemikiran al-Mawardi mengenai negara, sistem pemerintahan, kepemimpinan, dan kontrak sosial.

Karya ilmiah yang ditulis oleh Youngki Sendi Kristiannando (2014) mengenai *Syarat Kepala Negara Menurut al-Mawardi dan al-Ghazali*, hanya membahas mengenai kriteria seorang pemimpin khususnya penguasaan ilmu sebagai syarat kepala negara, tata cara pemilihan pemimpin menurut al-Mawardi dan al-Ghazali sedangkan lembaga-lembaga dibawah kekhilafahan khususnya mengenai kepala daerah tidak dibahas di dalamnya.

E. Kerangka Teoritik

1. Negara

Negara merupakan institusi yang memiliki kekuasaan yang luar biasa, baik dalam arti positif maupun negatif.¹⁹ Definisi-definisi mengenai negara ;

¹⁹Otto Gusti Madung, *Filsafat Politik: Negara dalam Bentangan Diskursus Filosofis* (Yogyakarta: Ledalero, 2013), h. 1.

Aristoteles berpendapat,

Negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.²⁰

Menurut Roger H. Soltau,

Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.²¹

Teori tujuan negara yang dikembangkan oleh al-Mawardi menyebutkan bahwa, tujuan didirikannya negara adalah untuk menjaga agama dan mengelola dunia. Pengertian mengelola dunia dalam tulisan al-Mawardi adalah menciptakan ketertiban sosial. Sumber-sumber ketertiban sosial menurutnya adalah sebagai berikut :

- a) Agama yang mapan sebagai pengatur nafsu manusia,
- b) Kekuasaan politik yang *legitimate* dan mampu memaksa,
- c) Keadilan, kemakmuran, dan hubungan harmonis antara rakyat dan penguasa,
- d) Sistem hukum dan perundangan-undangan yang tertib dan menghasilkan rasa aman,
- e) Sumber daya yang selalu tersedia dan pemasukan negara yang stabil,
- f) Jaminan keamanan dalam aktivitas ekonomi masyarakat²²

²⁰Inu Kencana Syafii, *Etika Pemerintahan* (Jakarta: Rineka Cipta, Januari 2011), h. 79.

²¹Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), h.

²²Ija Suntana, *op.cit.*, h. 132.

Sebagai ilmuwan Islam yang hidup pada masa dinasti Abbasiyah yang mengalami perpecahan dan kemunduran, al-Mawardi tergerak nuraninya untuk menyumbangkan gagasannya tentang teori politik (konsep negara) yang tertuang dalam kitab *al-Ahkam as-Sulthaniyah*. Walaupun nampak sederhana sendi-sendi yang dikemukakan oleh al-Mawardi tersebut, namun memiliki makna dan substansi yang tidak berbeda dengan substansi negara dalam pengertian modern. Sebagaimana Plato dan Aristoteles, al-Mawardi juga berpendapat bahwa manusia itu makhluk sosial, tetapi ia memasukkan agama dalam teorinya.

Harus diakui bahwa pemikiran dan gagasannya memiliki pengaruh besar bagi penulis-penulis generasi selanjutnya, baik di negeri-negeri Islam maupun Barat. Kejeniusan tulisannya ini dapat dikatakan mengungguli para pemikir Barat. Munculnya teori yang brilliant dari al-Mawardi tentang hubungan penguasa dan rakyat (Bai'ah), yang kemudian melahirkan teori kontrak sosial dalam pemikiran politik modern di Barat.

2. Kekuasaan

Kekuasaan adalah hasil pengaruh yang diinginkan seseorang sehingga dengan begitu dapat suatu konsep kuantitatif karena dapat dihitung pengaruhnya, misalnya berapa luas wilayah jajahan seseorang dan berapa banyak orang yang dipengaruhinya.²³ Definisi-definisi kekuasaan ;

Max Weber berpendapat,

²³Inu Kencana Syafiie, *op.cit.*, h. 167.

Kekuasaan adalah setiap kemungkinan dalam suatu relasi sosial untuk melaksanakan kehendak sendiri sekalipun mengalami perlawanan dan apapun dasar dari kemungkinan itu.²⁴

Menurut Robert A.Dahl,

Istilah kekuasaan mencakup kategori hubungan kemanusiaan yang luas, misalnya hubungan yang berisi pengaruh, otoritas, persuasi, dorongan, kekerasan, tekanan, dan kekuatan fisik.²⁵

Di antara banyak bentuk kekuasaan ini, ada suatu bentuk yang penting yaitu *kekuasaan politik* adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan pada negara sebagai satu-satunya pihak berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah-laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif, dan yudikatif.²⁶

Bentuk negara menentukan atau menggambarkan pembagian kekuasaan dalam negara. Secara vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sedangkan secara horisontal adalah pembagian kekuasaan

²⁴Otto Gusti Madung, *op.cit.*, h. 77.

²⁵Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasa: Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), h. 54-55.

²⁶Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 37.

antara legislatif, eksekutif dan yudisial. Pada prinsipnya pembagian tugas (kekuasaan) yang berlaku pada masa khilafah Islam tidak jauh berbeda esensinya dengan pembagian tugas di masa modern dengan sistem *Trias Politica* (eksekutif, legislatif, yudikatif), hanya saja pada masa Islam klasik dan pertengahan konsep tersebut belum tersistematisasikan.

Pada masa khalifah al-Qahir, al-Mawardi juga mengembangkan teori *wazir tafwidhi* dan *wazir tanfidzi* dalam sistem pemerintahan ;

- a) *Wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan), adalah wazir (pembantu khalifah) yang diangkat dan disertai mandat oleh imam (khalifah) untuk menangani berbagai urusan berdasarkan pendapat dan ijtihadnya sendiri. Posisi wazir yang berperan sebagai pembantu khalifah dapat lebih mempermudah imam (khalifah) dalam mengurus berbagai persoalan umat daripada ditangani sendiri. Keberadaan wazir (pembantu khalifah) dapat menjadikan seorang khalifah lebih mampu mengontrol diri, lebih terjaga dari kekeliruan dan bentuk penyimpangan.²⁷
- b) *Wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi), memiliki wewenang yang lemah dan hanya membutuhkan syarat yang sedikit. Pasalnya kewenangannya masih dibatasi oleh pendapat dan gagasan imam (khalifah). *Wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) hanya sebagai mediator antara imam (khalifah) dan rakyat. Tugas dari *Wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) hanyalah melaksanakan

²⁷Al-Mawardi, *op.cit.*, h. 45.

perintah imam (khalifah), merealisasikan titahnya, menindaklanjuti keputusannya, menginformasikan pelantikan pejabat, mempersiapkan pasukan, serta melaporkan informasi-informasi penting dan aktual kepada imam (khalifah) supaya ia dapat menanganinya sesuai perintah imam (khalifah).²⁸

3. Pemerintah Daerah

W.S. Sayre berpendapat bahwa, “pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya”.²⁹

Suatu negara memiliki wilayah yang luas dan terbagi menjadi beberapa bagian yang membutuhkan manajemen, sedangkan khalifah tidak mampu mengelola semuanya sendirian maka, khalifah membentuk lembaga-lembaga di bawah kepemimpinannya untuk membantunya mengelola negara secara bersama-sama. Diantaranya, khalifah mengangkat kepala daerah untuk mengatur pemerintahan di daerah dan kekuasaannya terbagi dua yaitu ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat khusus.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Adapun jenis data ini bersifat kualitatif yaitu jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh)

²⁸*Ibid.*, h. 52-53.

²⁹Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, April 2011), h.

dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).

Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan sejarah atau *historical approach* dan ditunjang dengan pendekatan politik yaitu pendekatan terhadap suatu masalah melihat suatu itu baik atau tidak, benar atau tidak dan lain-lain berdasarkan teori politik yang berlaku. Pendekatan historis untuk menelusuri latar belakang pemikiran al-Mawardi mengenai kepala daerah dengan mengurai faktor-faktor yang menjadi pemicu lahirnya pemikiran tersebut. Sedangkan pendekatan ilmu politik, karena pemikiran al-Mawardi mencakup masalah bernegara, kepemimpinan, pemerintahan, struktur kekuasaan, dan lain sebagainya.

2. Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian ini dikumpulkan dari berbagai sumber melalui studi kepustakaan atau *library research*, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan cara membaca, mengkaji, menelaah dan menganalisis muatan isi dari literatur-literatur (bahan-bahan pustaka) yang terkait dengan pokok bahasan.

3. Sumber Data

Untuk memperoleh data pemikiran al-Mawardi mengenai kepala daerah, penulis menggunakan dua sumber data yaitu data primer dan data sekunder.

a) Data primer adalah sumber data utama yang langsung berasal dari orangnya sendiri. Sumber data primer dalam penelitian ini yang berasal

dari pemikiran al-Mawardi yaitu buku yang berjudul *al-Ahkam ash-Sulthaniyah*.

- b) Data sekunder adalah sumber data pelengkap yang berasal dari orang lain yang meneliti atau merupakan literatur pendukung dari data primer yaitu berupa buku-buku atau sumber lain yang relevan dengan kajian penelitian ini.

4. Teknik Analisis Data

Disini penulis menggunakan teknik deskriptif-analisis isi (*Content Analysis*) adalah suatu teknik studi dan analisis data secara sistematis dan objektif tentang isi dari sebuah pesan komunikasi. Teknik ini digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis makna pemikiran dan pendapat al-Mawardi tentang kepala daerah. Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan tahapan-tahapan seperti identifikasi, klasifikasi, kategorisasi, baru dilakukan interpretasi.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini disusun secara sistematis dari bab I sampai bab V dengan gambaran secara umum sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Berisi tinjauan secara umum tentang negara, kekuasaan, dan pemerintah daerah.

BAB III : RIWAYAT HIDUP AL-MAWARDI

Berisi tentang biografi al-Mawardi, karya-karyanya, situasi sosio-politik pada masanya, peran al-Mawardi dalam pemerintahan, dan pemikiran-pemikiran politik al-Mawardi.

BAB IV : KONSEP POLITIK AL-MAWARDI MENGENAI KEPALA DAERAH

Berisi tentang konsep kepala daerah dan kekuasaan kepala daerah menurut al-Mawardi.

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Negara

Negara merupakan institusi yang memiliki kekuasaan yang luar biasa, baik dalam arti positif maupun negatif.³⁰ Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana *antagonistic* dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam suatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu.³¹ Beberapa definisi mengenai negara ;

Aristoteles berpendapat,

Negara adalah persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.³²

Menurut Socrates,

Negara adalah organisasi yang mengatur hubungan orang-orang dalam suatu kota atau polis (negara waktu itu).³³

Menurut Roger H. Soltau ;

³⁰Otto Gusti Madung, *loc.cit.*

³¹Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 38.

³²Inu Kencana Syafie, *loc.cit.*

³³*Ibid.*, h. 78.

Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.³⁴

Menurut Plato,

Negara adalah suatu tubuh yang senantiasa tampak maju, berkembang, sebagaimana layaknya orang-orang (manusia).³⁵

Menurut Immanuel Kant,

Negara adalah organisasi yang harus ada, karena untuk menjamin terlaksananya kepentingan umum warga negara di lingkungan hukum dalam batas norma yang telah ditetapkan undang-undang sebagai kemauan bersama.³⁶

Menurut Harold J. Lazki,

Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu.³⁷

Menurut Max Weber,

Negara sebagai institusi kekuasaan politik yang memiliki monopoli menetapkan undang-undang dan kewenangan menggunakan instrument pemaksaan (kekerasan fisik) dalam lingkup wilayah geografis tertentu. Negara memiliki dua unsur konstitutif yakni teritorium dan kekuasaan (*Gewalt*). Georg Jellinek kemudian menambahkan elemen konstitutif ketiga yakni warga bangsa (*Staatsvolk*).³⁸

Menurut Miriam Budiardjo

Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat yang berhasil menuntut warganya untuk taat pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolistis dari kekuasaan yang sah.³⁹

³⁴Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

³⁵Inu Kencana Syafiie, *loc.cit.*

³⁶*Ibid.*, h. 80.

³⁷Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

³⁸Otto Gusti Madung, *op.cit.*, h. 2.

³⁹Inu Kencana Syafiie, *loc.cit.*

Menurut Plato, negara terbentuk karena tak seorang individu pun mampu hidup sendirian, Setiap individu membutuhkan orang lain.⁴⁰ Aristoteles merumuskan tujuan negara sebagai perealisasiian hidup baik para warga.⁴¹

Sebagaimana Plato, Aristoteles dan Ibnu Abi Rabi', Mawardi juga berpendapat bahwa manusia itu adalah makhluk sosial tetapi Mawardi memasukkan unsur agama dalam teorinya. Menurut Mawardi adalah Allah yang menciptakan kita supaya tidak sanggup memenuhi kebutuhan kita seorang tanpa bantuan orang lain, agar kita selalu sadar bahwa Dia-lah pencipta kita dan pemberi rezeki, dan bahwa kita membutuhkan Dia serta memerlukan pertolongan-Nya. Bahkan Mawardi berpendapat, manusia adalah makhluk yang paling memerlukan bantuan pihak lain dibandingkan dengan makhluk-makhluk lainnya, oleh karena banyak binatang misalnya yang sanggup hidup sendiri dan mandiri lepas dari binatang sejenisnya, sedangkan manusia selalu memerlukan manusia lain dan ketergantungannya satu sama lain merupakan sesuatu yang tetap dan langgeng. Al-Mawardi juga berpendapat bahwa perbedaan bakat, pembawaan dan kemampuan antara manusialah yang merupakan pendorong bagi mereka untuk saling membantu.⁴²

Manusia itu, kata al-Ghazali diciptakan oleh Allah tidak untuk bisa hidup seorang diri, ia butuh berkumpul bersama yang lain, makhluk jenisnya itu. Itulah sebabnya, Ibn Khaldun berpendapat organisasi kemasyarakatan bagi umat manusia

⁴⁰Otto Gusti Madung, *op.cit.*, h. 18.

⁴¹*Ibid.*, h. 19.

⁴²Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 60.

adalah suatu keharusan.⁴³ Dari kelemahan manusia yang tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi semua kebutuhannya sendiri dan terdapatnya keanekaragaman dan perbedaan bakat, pembawaan, kecenderungan alami serta kemampuan itulah yang mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu dan akhirnya sepakat untuk mendirikan negara.⁴⁴

Negara bukanlah pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan identitas kultural atau fisik biologis. Negara menggambarkan adanya satu struktur kekuasaan yang memonopoli penggunaan paksaan fisik yang sah terhadap kelompok masyarakat yang tinggal dalam wilayah yang jelas batas-batasnya. Negara merupakan pengelompokan masyarakat atas dasar kesamaan struktur kekuasaan yang memerintahnya.⁴⁵

Dengan demikian, terbentuknya negara adalah melalui kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela.⁴⁶ Hubungan antara *Ahl al-'Aqdi wa al-Halli* atau *Ahl al-Ikhtiar* dan imam atau kepala negara itu merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal-balik. Oleh karenanya imam selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan untuk menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya seperti memberikan perlindungan

⁴³J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.*, h. 219.

⁴⁴Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 61.

⁴⁵Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 1992), h. 41.

⁴⁶Ayi Sofyan, *op.cit.*, h. 267.

kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab. Adapun yang menarik tentang hal ini bahwa Mawardi mengemukakan teori kontraknya itu pada abad XI, sedangkan di Eropa teori kontrak sosial baru muncul untuk pertama kalinya pada abad XVI.⁴⁷

Al-Farabi menyatakan tujuan akhir negara yaitu terwujudnya “kebahagiaan”. Senada dengan al-Farabi, al-Ghazali juga berpendapat tujuan negara yaitu untuk mencapai “kebahagiaan yang sempurna”. Untuk mencapai kebahagiaan sempurna itu setiap warganegara harus mengikuti ketentuan Allah dengan contoh yang telah diajarkan oleh Nabi-Nya yaitu hidup yang paripurna, di mana jasmani dan rohani merasakan kepuasan dan kenikmatan dalam ruang lingkup keredhaan Allah SWT.⁴⁸

Dewasa ini setiap negara modern sekurang-kurangnya harus memenuhi empat syarat utama yakni :

1. Unsur teritorial (wilayah)
2. Penduduk
3. Pemerintahan yang berdaulat, berarti memiliki hak dan kewenangan untuk mengeluarkan undang-undang dan memaksakan pelaksanaannya. Kewenangan tersebut dibangun di atas sistem hukum yang didukung birokrasi, sistem kepolisian, dan militer. Pemerintahan berdaulat juga memiliki *Gewaltmonopol* (kewenangan menggunakan kekerasan fisik) yang mendapat legitimasi demokratis dari warga negara.

⁴⁷Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 67.

⁴⁸Abdul Qadir Djaelani, *Sekitar Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Media Da'wah, 1994), h. 95-96.

4. Kedaulatan, negara harus merdeka secara politis dan kedaulatannya diakui secara internasional.⁴⁹

Untuk mendirikan negara menurut Rabi' diperlukan beberapa unsur dan sendi yaitu ;

1. Wilayah,
2. Raja atau penguasa sebagai pengelola negara yang akan menyelenggarakan segala urusan negara dan rakyat,
3. Rakyat,
4. Keadilan,
5. Pengelola negara. Raja tidak mungkin mampu sendirian mengelola urusan kerajaan. karena itu ia membutuhkan orang-orang yang membantunya dalam mengelola urusan negara dan rakyat.⁵⁰

Teori Tujuan Negara yang dikembangkan oleh al-Mawardi yang menyebutkan bahwa tujuan didirikannya negara adalah untuk menjaga agama dan mengelola dunia. Pengertian mengelola dunia dalam tulisan al-Mawardi adalah menciptakan ketertiban sosial. Sumber-sumber ketertiban sosial menurutnya adalah sebagai berikut :

1. Agama yang mapan sebagai pengatur nafsu manusia,
2. Kekuasaan politik yang *legitimate* dan mampu memaksa,
3. Keadilan, kemakmuran, dan hubungan harmonis antara rakyat dan penguasa,

⁴⁹Otto Gusti Madung, *op.cit.*, h. 3.

⁵⁰J. Suyuthi Pulungan, *op.cit.*, h. 224-226.

4. Sistem hukum dan perundangan-undangan yang tertib dan menghasilkan rasa aman,
5. Sumber daya yang selalu tersedia dan pemasukan negara yang stabil,
6. Jaminan keamanan dalam aktivitas ekonomi masyarakat⁵¹

Teori tujuan negara yang dikembangkan oleh al-Mawardi memiliki dua konsep dasar, yaitu :

1. Formalisasi aktivitas syariat,
2. Regulasi aktivitas sosial, ekonomi, politik, hukum, dan militer.⁵²

Walaupun nampak sederhana sendi-sendi yang dikemukakan oleh al-Mawardi tersebut, namun memiliki makna dan substansi yang tidak berbeda dengan substansi negara dalam pengertian modern, hanya saja al-Mawardi memasukkan unsur agama dalam sendi-sendi negara yang dikemukakannya.

B. Kekuasaan

Kekuasaan adalah hasil pengaruh yang diinginkan seseorang sehingga dengan begitu dapat suatu konsep kuantitatif karena dapat dihitung pengaruhnya, misalnya berapa luas wilayah jajahan seseorang dan berapa banyak orang yang dipengaruhinya.⁵³ Istilah “kekuasaan” terbentuk dari kata *kuasa* dengan imbuhan awalan *ke* dan akhiran *an*. Dalam kamus, kata kekuasaan diberi arti dengan kuasa

⁵¹Ija Suntana, *loc.cit.*

⁵²*Ibid.*, h. 133.

⁵³Inu Kencana Syafiie, *loc.cit.*

(untuk mengurus, memerintah dan sebagainya); kemampuan, kesanggupan, kekuasaan.⁵⁴

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah-laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah-laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama.⁵⁵ Beberapa definisi mengenai kekuasaan ;

Menurut Robert A.Dahl,

Istilah kekuasaan mencakup kategori hubungan kemanusiaan yang luas, misalnya hubungan yang berisi pengaruh, otoritas, persuasi, dorongan, kekerasan, tekanan, dan kekuatan fisik.⁵⁶ Berarti kekuasaan yang dimaksudkan disini berupa sebuah pengaruh dengan menggunakan ancaman atau pengaruh yang bersifat memaksa karena menurut mereka pengaruh tanpa disertai ancaman tidak bisa dikategorikan sebagai sebuah kekuasaan.

Menurut D.George Kousolas,

Esensi kekuasaan adalah kemampuan yang memungkinkan seseorang dapat menjadikan orang lain melaksanakan sesuatu yang biasanya ia tidak akan melakukannya dengan kehendaknya sendiri. Kemampuan yang dimaksud bersumber dari kekuatan, kekayaan, kedudukan, kualitas pribadi, organisasi, dan ideologi.⁵⁷

Max Weber berpendapat,

Kekuasaan berarti setiap kemungkinan dalam suatu relasi sosial untuk melaksanakan kehendak sendiri sekalipun mengalami perlawanan dan apapun dasar dari kemungkinan itu.⁵⁸

⁵⁴Abdul Muin Salim, *op.cit.*, h. 52.

⁵⁵Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 35.

⁵⁶Abdul Muin Salim, *loc.cit.*

⁵⁷*Ibid.*, h. 56.

⁵⁸Otto Gusti Madung, *loc.cit.*

Menurut Roger II. Soltou,

Kekuasaan itu adalah sebuah hubungan antar manusia yang sangat penting untuk mengatur kehidupan manusia.⁵⁹

Dari definisi-definisi di atas dapat diketahui bahwa kekuasaan memiliki tiga arti mendasar yaitu kemampuan, kewenangan, dan pengaruh. Kekuasaan merupakan kemampuan mempengaruhi pihak lain untuk berpikir dan berperilaku sesuai dengan kehendak yang mempengaruhi. Kekuasaan dilihat sebagai interaksi antara pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi atau yang satu mempengaruhi dan yang lain mematuhi.

Kekuasaan dalam teori politik kontemporer tidak selalu memiliki arti negatif. Kekuasaan di satu sisi identik dengan kekerasan, paksaan, represi dan manipulasi, namun di sisi lain berarti kekuatan mengatur dan stabilisasi. Berkuasa berarti memiliki kemungkinan untuk mempengaruhi. Kekuasaan selalu bersifat bipolar. Dalam reaksi bipolar tersebut penguasa mempengaruhi ruang lingkup tindakan (*handlungsumwelt*) dari yang dikuasai.⁶⁰

Di antara banyak bentuk kekuasaan ini ada suatu bentuk yang penting yaitu *kekuasaan politik* adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri. Terdapat dua elemen penting dalam konsep kekuasaan politik, yakni “kekuasaan” dari akar kata “kuasa” dan “politik” yang berasal dari bahasa Yunani yaitu *politica* (berarti kiat memimpin kota “*polis*”). Sedangkan

⁵⁹Abdul Muin Salim, *loc.cit.*

⁶⁰Otto Gusti Madung, *loc.cit.*

“kuasa” dan “kekuasaan” seperti yang sudah dijelaskan di atas, sering dikaitkan dengan kemampuan untuk membuat gerak yang tanpa kehadiran kuasa (kekuasaan) tidak akan terjadi.⁶¹

Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan pada negara sebagai satu-satunya pihak berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah-laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif, dan yudikatif.⁶² Variasi yang dekat dari kekuasaan politik adalah kewenangan (*authority*), kemampuan untuk membuat orang lain melakukan suatu hal dengan dasar hukum atau mandat yang diperoleh dari suatu kuasa.⁶³

Suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin tanpa *machtsuitoefening* (penggunaan kekuasaan). Kekuasaan itu harus digunakan dan harus dijalankan dan apabila penggunaan kekuasaan itu berjalan dengan efektif, hal ini dapat disebut sebagai *kontrol* (penguasaan/pengendalian). Dengan sendirinya untuk menggunakan kekuasaan politik yang ada harus ada penguasa yaitu pelaku yang memegang

⁶¹Muhamad Saeful Anwar, “Kekuasaan Politik dan Pengaruhnya di Indonesia”, *Makalah* (Cimahi: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jendral Achmad Yani, 2014), h. 13.

⁶²Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

⁶³Muhamad Saeful Anwar, *loc.cit.*

kekuasaan dan harus ada *machtsmiddelen* (alat/sarana kekuasaan) agar penggunaan kekuasaan itu dapat dilakukan dengan baik.⁶⁴

Bentuk negara menentukan atau menggambarkan pembagian kekuasaan dalam negara. Secara vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sedangkan secara horisontal adalah pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudisial. Pembagian kekuasaan politik berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan telah dikenal sejak zaman Yunani Klasik. Aristoteles telah mengemukakan tiga lembaga kenegaraan yang terdapat dalam konstitusi negara-negara Yunani, yaitu;

1. Lembaga pertimbangan warga negara (*deliberate body*) yang berfungsi antara lain menyelenggarakan kekuasaan legislatif,
2. Lembaga pemerintahan (*magistracy*) yang menyelenggarakan kekuasaan eksekutif,
3. Sidang pengadilan (*the court of law*).⁶⁵

John Locke membedakan tiga macam kekuasaan politik atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif,⁶⁶ yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang. Kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke memandang “mengadili” itu sebagai *uitvoering*, yaitu dipandang sebagai termasuk pelaksana undang-undang). Kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga

⁶⁴Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

⁶⁵Abdul Muin Salim, *op.cit.*, h. 74.

⁶⁶*Ibid.*, h. 75.

keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat *alliansi* dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).⁶⁷

Sedangkan Montesquieu mengemukakan pendapatnya yang dikenal dengan ajaran *Trias Politica*, memisahkan kekuasaan itu atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, dan meletakkan masing-masing kekuasaan tersebut dalam kewenangan lembaga yang berbeda. Dengan cara seperti ini lembaga-lembaga pemerintahan saling mengawasi sehingga penindasan terhadap rakyat dapat dihindari.⁶⁸ *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*functions*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.⁶⁹

Pada prinsipnya pembagian tugas (kekuasaan) yang berlaku pada masa khilafah Islam tidak jauh berbeda esensinya dengan pembagian tugas di masa modern dengan sistem *Trias Politica* (eksekutif, legislatif, yudikatif), hanya saja pada masa Islam klasik dan pertengahan konsep tersebut belum tersistematisasikan. Artinya di masa itu pembagian kekuasaan dan tugas-tugasnya tidak dilakukan secara hierarkis dan struktural, melalui lembaga yang jelas. Hanya saja secara substansial fungsi dari sistem *Trias Politica* sesungguhnya telah dipraktekkan dan berlangsung dalam penyelenggaraan negara. Pada masa Nabi fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif bertumpu pada figur Nabi sendiri, walaupun dalam beberapa hal para sahabat ikut

⁶⁷Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h. 151-152.

⁶⁸Abdul Muin Salim, *loc.cit.*

⁶⁹Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

memainkan peran dari masing-masing fungsi kekuasaan tersebut, khususnya kekuasaan politik (keduniaan, bukan fungsi kenabian).

Pembagian kekuasaan di dalam negara Islam zaman Khulafa al-Rasyidin seperti; kekuasaan eksekutif dengan khalifah sebagai kepala negara, kekuasaan legislatif dengan istilah majelis syura, dan kekuasaan yudikatif dengan qadhi sebagai hakim yang menjalankan roda pengadilan adalah menjadi adanya persamaan dengan sistem pembagian kekuasaan dalam negara modern.⁷⁰

Pembagian kekuasaan atas tiga lembaga ini (khalifah, majelis syura' dan qadhi) merupakan prinsip yang dianut oleh sistem *Ulil Amri* dan dalam praktek ketatanegaraan telah dilaksanakan secara utuh oleh pemerintahan Umar bin Khattab. Perbedaan cara kerja yang dianut *Trias Politica* model Montesquieu dengan sistem *Ulil Amri* atau khilafah, terletak pada filsafat yang dimilikinya. Filsafat *Trias Politica* bersifat *Antroposentris*, sedangkan filsafat sistem *Ulil Amri* atau khilafah adalah *Teosentris*.⁷¹

Pada masa khalifah al-Qahir, al-Mawardi juga mengembangkan teori *wazir tafwidhi* dan *wazir tanfidzi* dalam sistem pemerintahan ;

1. *Wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan), adalah wazir (pembantu khalifah) yang diangkat dan disertai mandat oleh imam (khalifah) untuk menangani berbagai urusan berdasarkan pendapat dan ijtihadnya sendiri. Posisi wazir yang berperan sebagai pembantu khalifah dapat lebih

⁷⁰Abdul Qadir Djaelani, *op.cit.*, h. 81-82.

⁷¹*Ibid.*, h. 117.

mempermudah imam (khalifah) dalam mengurus berbagai persoalan umat daripada ditangani sendiri.⁷² Wazir yang memiliki kekuasaan luas memutuskan berbagai kebijakan kenegaraan. Ia juga merupakan koordinator kepala-kepala departemen. Wazir ini dapat dikatakan sebagai perdana menteri. Sebab besarnya kekuasaan *wazir tafwidhi* ini maka orang yang menduduki jabatan ini merupakan orang-orang kepercayaan khalifah.⁷³

2. *Wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi), memiliki wewenang yang lemah dan hanya membutuhkan syarat yang sedikit. Pasaunya kewenangannya masih dibatasi oleh pendapat dan gagasan imam (khalifah). *Wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) hanya sebagai mediator antara imam (khalifah) dan rakyat. Tugas dari *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) hanyalah melaksanakan perintah imam (khalifah), merealisasikan titahnya, menindaklanjuti keputusannya, menginformasikan pelantikan pejabat, mempersiapkan pasukan, serta melaporkan informasi-informasi penting dan aktual kepada imam (khalifah) supaya ia dapat menanganinya sesuai perintah imam (khalifah).⁷⁴ Wazir yang hanya bertugas sebagai pelaksana terhadap kebijakan yang digariskan oleh *wazir tafwidh*. Ia tidak berwenang menentukan kebijakan sendiri.⁷⁵

⁷²Al-Mawardi, *loc.cit.*

⁷³Didin Saefudin, *Zaman Keemasan Islam: Rekonstruksi Sejarah Imperium Dinasti Abbasiyah* (Jakarta: Grasindo, 2002), h. 79.

⁷⁴Al-Mawardi, *loc.cit.*

⁷⁵Didin Saefudin, *loc.cit.*

Fungsi-fungsi eksekutif banyak diperankan *Wazir tafwidh*, sedangkan fungsi-fungsi legislatif diperankan oleh lembaga pemilih (*Ahl al-Ikhtiyar*), dan fungsi yudikatif banyak dilakukan lembaga *al-Qudhat* (peradilan, mahkamah Islam). Walaupun begitu lembaga-lembaga ini tidak memiliki fungsi yang persis sama dengan fungsi *Trias politica*, sebab sistem modern menganut sistem *Separated of Power's* (pemisahan kekuasaan) dan *Distribution of Power* (pembagian kekuasaan) yang berkembang sejak abad 19-an hingga dewasa ini.⁷⁶ Dalam konsep Islam klasik dan pertengahan sistem pembagian kekuasaan lebih bersifat *Integrated of Power* (pemusatan kekuasaan) pada hal-hal yang menyangkut tugas-tugas penting kenegaraan dan sistem *Distribution of Power* (pembagian kekuasaan) pada aspek-aspek yang lebih umum, misalnya persoalan ekonomi masyarakat, hukum, dan pelayanan sosial lainnya.

C. Pemerintah Daerah

Bersamaan dengan munculnya negara sebagai organisasi terbesar yang relatif awet dan kokoh dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintah mutlak harus ada sebagai unsur utamanya, yaitu munculnya dua kelompok besar yang memerintah dan diperintah, antara kedua kelompok besar ini lahirlah hubungan pemerintahan yang

⁷⁶Abdul Muin Salim, *op.cit.*, h. 71. Di sini distribusi kekuasaan politik dapat dilihat dari dua segi; *Pertama*, pembagian kekuasaan antara lembaga pemerintahan pusat pada satu sisi dan lembaga pemerintah daerah pada sisi lain. Pembagian ini berkaitan dengan pembagian wilayah negara dan kepentingan politik yang harus diselenggarakan oleh masing-masing perangkat pemerintahan, oleh karena itu bersifat kuantitatif. *Kedua*, pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga pemerintahan setingkat yang berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan, oleh karena itu distribusi ini bersifat kualitatif. Secara teknis distribusi kuantitatif dapat disebut sebagai “pembagian kekuasaan” (*sharing powers*) dan distribusi kualitatif sebagai “pemilahan kekuasaan” (*separating powers*).

ditunjukkan dengan adanya gejala pemerintahan, dapat berbentuk otokratis di satu pihak atau demokratis di pihak lain.⁷⁷

Pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani *kubernan* atau *nakhoda kapal* artinya menatap ke depan. Lalu memerintah berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.⁷⁸ W.S. Sayre berpendapat bahwa, “pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya”.⁷⁹

Istilah pemerintah dan pemerintahan memiliki arti yang berbeda, pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan. Sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.⁸⁰ Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, segi tugas dan kewenangan (fungsi). Dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi struktural fungsional,

⁷⁷Inu Kencana Syafiie, *op.cit.*, h. 31.

⁷⁸Ramlan Surbakti, *op.cit.*, h. 167.

⁷⁹Inu Kencana Syafie, *loc.cit.*

⁸⁰Ramlan Surbakti, *op.cit.*, h. 168.

pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Dari aspek tugas dan kewenangan negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.⁸¹ Dilihat dari tiga batasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara (fungsi negara), dan pelaksana tugas dan kewenangan negara tersebut adalah pemerintah.

Apabila dalam suatu negara kekuasaan pemerintahan dibagi atau dipisahkan, maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas berarti seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit meliputi fungsi eksekutif saja, yakni kepala pemerintahan dan kabinetnya.⁸²

Sesungguhnya, Allah dengan kekuasaan-Nya yang amat agung telah memilih untuk umat ini seorang *imam* (khalifah) yang berfungsi menggantikan peran kenabian, melindungi agama dan mengatur urusan negara supaya khalifah menggulirkan kebijakan sesuai dengan syariat agama dan seluruh pendapat bertumpu pada satu gagasan yang diamini bersama. *Imamah* (kepemimpinan) merupakan asas yang dapat meneguhkan prinsip-prinsip agama termasuk di antaranya sesuatu yang menunjang kemaslahatan hidup sehingga urusan umat tertata dengan baik, yang pada

⁸¹*Ibid.*

⁸²*Ibid.*, h. 169.

akhirnya melahirkan pemerintah yang unggul. Dengan demikian, kebijakan yang digulirkannya lebih diprioritaskan daripada kebijakan-kebijakan kenegaraan lainnya, dan teori yang dilahirkannya lebih diistimewakan daripada teori keagamaan lainnya untuk menata hukum-hukum kenegaraan secara sistematis dan terprogram.⁸³

Sebagai sebuah ideologi bagi negara, masyarakat serta kehidupan, Islam telah menjadikan negara beserta kekuasaannya sebagai satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan dari eksistensinya. Membai'at orang yang melaksanakan kekhalifahan adalah wajib dalam Islam.⁸⁴ Sedangkan alat untuk terciptanya kemaslahatan tersebut adalah negara, maka hukum mendirikan negara juga wajib (*fardu kifayah*). Hal ini juga sesuai dengan kaidah *amr bi syay' amr bi wasa' ilih* (perintah untuk mengerjakan penghubung-penghubungnya), dan negara adalah alat atau penghubung untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia.⁸⁵

Di dalam sejarah pemerintahan Islam, kekuasaan tertinggi adalah di tangan khalifah. Khalifah menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan pemerintahan, yang meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. Meskipun demikian, khalifah dibantu oleh lembaga-lembaga yang berada di bawah kekuasaannya seperti *wizarah*, *kitabah*, *hijabah*, *qadla*, dan lain-lain. Sebab jika khalifah tidak membentuk lembaga-lembaga negara yang bertugas membantu urusan pemerintahannya, maka pengelolaan negara menjadi kacau dan berantakan. Karena itulah, dalam sejarah pemerintahan Islam muncul lembaga-lembaga negara yang

⁸³Al-Mawardi, *op.cit.*, h. 7.

⁸⁴Ayi Sofyan, *loc.cit.*

⁸⁵Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *op.cit.*, h.18.

berada di bawah kekuasaan khalifah.⁸⁶ Dari kepemimpinan itu dibuatlah departemen-departemen dan pemerintahan daerah yang mengurus bidang-bidang dan wilayah tersendiri secara khusus, dengan berpedoman pada tuntutan hukum dan ajaran agama, sehingga departemen dan pemerintahan daerah itu mempunyai keseragaman yang solid di bawah kepemimpinan kepala negara dan secara bersama mereka merupakan sebuah badan penyelenggara tugas-tugas pemerintahan.

Secara politis pada masa awal dinasti Abbasiyah, khalifah berkuasa pada dua aspek, yaitu aspek spiritual dan aspek temporal. Kekuasaan spiritual berorientasi pada keagamaan di mana khalifah berfungsi sebagai wakil Tuhan di muka bumi, sedangkan aspek temporal berorientasi keduniaan, di mana ia bertindak sebagai pemegang otoritas dalam pemerintahan.⁸⁷ Peran-peran lembaga birokrasi pemerintahan Abbasiyah di masa al-Mawardi mulai dari lembaga yang paling tinggi hingga lembaga di daerah berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan pusat. Sistem birokrasi pemerintahan dilakukan secara terpusat (sentralistik) dan Baghdad sebagai pusat kekuasaan menjadi kerangka acuan serta pedoman bagi daerah-daerah dalam mengambil keputusan dan kebijakan.

Dalam Undang-undang No.5 Tahun 1974, yang dimaksud pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta seluruh aparatnya seperti sekretaris daerah yang membawahi sekretariat daerah, ditambah dengan dinas-dinas daerah yang ada di daerah tersebut sebagai aparat eksekutif. Sedangkan sebagai aparat legislatifnya

⁸⁶Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *loc.cit.*

⁸⁷Didin Saefudin, *op.cit.*, h. 78.

adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), baik tingkat I maupun tingkat II sesuai tingkat masing-masing.⁸⁸

Kepala daerah adalah orang yang diberikan tugas oleh pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan di daerah. Kedudukan kepala daerah dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) sama tingginya, contohnya : Gubernur, Bupati, Walikota. Tugas kepala daerah yang utama adalah memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah. Pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dilakukan oleh presiden. Kepala daerah harus bertanggung jawab kepada presiden karena pemerintahannya di seluruh wilayah negara.⁸⁹

⁸⁸ Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, April 2011), h. 57.

⁸⁹ Ali, *Pengertian Kepala Daerah, Tugas, dan Pemilihan Kepala Daerah*, <http://www.informasi ahli.com/2015/08/pengertian-kepala-daerah-tugas-dan.html?m=1>

BAB III

RIWAYAT HIDUP AL-MAWARDI

A. Biografi Al-Mawardi

Nama lengkapnya adalah Ali ibn Muhammad ibn Habib al-Mawardi. Nama kunyahnya adalah Abu al-Hasan dan populer dengan nama al-Mawardi. Al-Mawardi dinisbatkan pada pembuatan dan penjualan al-Warad (air mawar) dan keluarganya populer dengan sebutan itu.⁹⁰

Ia dilahirkan di Basrah pada tahun 364 H/972 M. Sejak kecil hingga menginjak remaja, ia tinggal di Basrah dan belajar fikih Syafi'i kepada seorang ahli fikih yang alim, yaitu Abu Qasim ash-Shaimari. Setelah itu, ia merantau ke Baghdad mendatangi para ulama di sana untuk menyempurnakan keilmuannya di bidang fikih kepada tokoh Syafi'iyah al-Isfirayini. Di samping itu, ia juga belajar ilmu bahasa Arab, hadis dan tafsir. Ia wafat pada tahun 450 H/1058 M dan dikuburkan di kota al-Manshur di daerah Bab Harb Baghdad.⁹¹ Al-Mawardi hidup pada masa pemerintahan dua khalifah yaitu al-Qadir Billah (380-442 H) dan al-Qaim Biamrillah.⁹²

Al-Mawardi adalah salah seorang fukaha mazhab Syafi'i yang sudah sampai pada level mujtahid. Beliau sangat konsisten mengikuti mazhab Syafi'i sepanjang hayatnya. Belum ada satupun bukti yang bisa digunakan untuk membuktikan

⁹⁰Al-Mawardi, *op.cit.*, h. 1.

⁹¹*Ibid.*, h. 5.

⁹²Youngki Sendi Kristiannando, *op.cit.*, h. 36.

kepindahannya dalam salah satu fase hidupnya ke mazhab yang lain. Hal ini tampak pada karyanya di bidang fikih yang dihasilkannya. Kesibukannya untuk mengajar dan menghasilkan karya-karya fikih telah mengantarkannya pada jabatan *Qadhi al-Qudhat* (kepala hakim) pada tahun 429 H. Bahkan, melalui karya-karyanya itu juga al-Mawardi mampu tampil sebagai pemimpin mazhab Syafi'i pada zamannya.⁹³

Dengan karunia umur yang panjang hingga 86 tahun, wafat tahun 450 H., dengan berbagai kesibukannya, beliau termasuk ulama yang mewariskan khazanah keilmuan yang luar biasa kepada umat Islam.⁹⁴ Al-Mawardi merupakan ahli hukum yang hebat, ahli hadits, ahli sosiologi dan ahli ilmu politik. Dia mengajar bidang hukum di sekolah ilmu fiqh dan bukunya al-Hawi yang berisi dasar-dasar hukum, mendapat penghargaan.⁹⁵

Al-Mawardi diakui sebagai salah satu pemikir terkenal di bidang ilmu politik pada abad pertengahan. Karya aslinya berpengaruh terhadap perkembangan ilmu sosiologi dan selanjutnya dikembangkan oleh Ibn Khaldun.⁹⁶ Harus diakui pemikiran dan gagasannya memiliki pengaruh besar bagi penulis-penulis generasi selanjutnya, baik di negeri-negeri Islam maupun Barat. Kejeniusan tulisannya ini dapat dikatakan mengungguli para pemikir Barat. Munculnya teori yang brilliant dari al-Mawardi tentang hubungan penguasa dan rakyat (Bai'ah), yang kemudian melahirkan teori kontrak sosial dalam pemikiran politik modern di Barat.

⁹³Al-Mawardi, *loc.cit.*

⁹⁴*Ibid.*

⁹⁵Mila Manda, dkk, *Cendekiawan Islam : dari Geber sampai Tamerlane* (Yogyakarta: Kota Kembang, 2003), h. 100.

⁹⁶*Ibid.*, h. 101.

B. Karya-karya Al-Mawardi

Dari ranah pemikiran, Abu Hasan al-Mawardi telah banyak mewarnai pemikiran keislaman dengan berbagai karyanya. Kitab *Al-Ahkam Ash Sulthaniyyah* adalah yang paling populer. Hukum-hukum yang dituangkan dalam kitabnya ini sebagaimana yang dinyatakan sendiri oleh al-Mawardi :

Saya sengaja mengkhususkan sebuah kitab untuk membahas hukum-hukum yang terkait dengan kekuasaan, yang berisi perkara memang wajib ditaati agar berbagai mazhab para fukaha bisa diketahui dan apa-apa yang menjadi hak dan kewajibannya bisa dipenuhi supaya adil pelaksanaan dan keputusannya.⁹⁷

Secara garis besar karya-karya al-Mawardi dapat dikelompokkan dalam tiga bidang, yaitu :

1. Bidang Keagamaan

a) Kitab al-Tafsir (*al-Nukhat wa al'Uyun fi Tafsir al-Qur'an al-Karim*).

Kitab ini termasuk kitab induk di bidang tafsir al-Qur'an.

b) *Adab al-Din wa al-Dunya* (semula bernama *al-Bughyah al'Ulya fi Adab al-Din wa al-Dunya*) kitab ini bertopik seputar etika dan moral Keagamaan murni, dan tentang etika kemasyarakatan.

c) *Al-Hawi al-Kabir*. Kitab ini secara khusus membahas persoalan Fiqh madzhab Syafi'i dan madzhab lainnya.

d) Kitab *al-Iqna'*, yang merupakan buku kecil ringkasan dari *al-Hawi al-Kabir*.

⁹⁷Al-Mawardi, *loc.cit.*

- e) Kitab *A'lam al-Nubuwwah*, kitab tentang bukti-bukti kenabian Muhammad saw, namun belum pernah diterbitkan, masih dalam bentuk manuskrip.
- f) Kitab *Adab al-Qodhi*, membicarakan tata tertib penanganan perkara dan persidangan pengadilan harus dipegang seorang hakim.

2. Bidang Sosial-politik

- a) Kitab *al-Ahkam ash-Sulthaniyyah* (peraturan-peraturan pemerintahan atau kerajaan), yang merupakan tulisan al-Mawardi yang paling awal diterbitkan dan dikenal baik di dunia Islam maupun dalam literatur yang digunakan di lembaga pendidikan tinggi pada departemen atau studi-studi Islam di Barat. Buku ini sudah beberapa kali dicetak baik di Mesir, Beirut dan penerbitan Timur Tengah lainnya, serta telah diterjemahkan ke dalam banyak bahasa. Buku ini sedemikian lengkapnya dan dapat dikatakan sebagai “konstitusi umum” untuk negara, berisikan pokok-pokok ketatanegaraan seperti tentang jabatan khilafah dan syarat-syarat bagi mereka yang dapat diangkat sebagai pemimpin atau kepala negara dan para pembantunya, baik di pemerintahan pusat maupun di daerah, dan tentang perangkat-perangkat pemerintahan yang lain.
- b) *Nasihahat al-Muluk* (nasihat kepada para raja), belum pernah diterbitkan.
- c) *Tashil a-Nadzar wa Ta'jil al-Dzaf*, masih dalam bentuk manuskrip, di perpustakaan Gothe, Jerman.

d) Kitab *Qowanin al-Wizaroh wa Siyasah al-Muluk*, diterbitkan di Kairo tahun 1929 dengan judul *Adab al-Wazir* (pedoman para menteri).

3. Bidang Bahasa dan Kesasteraan

a) Kitab *fi al-Nahwu* (gramatika bahasa Arab).

b) *Al-Amtsal wa al-Hikam*, berisi peribahasa Arab, kata-kata mutiara dan syair-syair pilihan. Ada 300 motto, 300 bait sajak dan 300 hadits pilihan.⁹⁸

C. Situasi Sosio-Politik di Masa Al-Mawardi

Situasi politik di dunia Islam pada masa Mawardi, yakni sejak menjelang akhir abad X sampai pertengahan abad XI M, tidak lebih baik daripada masa Farabi dan bahkan lebih parah. Masa kehidupan al-Mawardi ditandai dengan suasana dan kondisi disintegrasi politik dalam pemerintahan daulat bani Abbas. Pada masa itu, Baghdad yang merupakan pusat pemerintahan bani Abbas tidak mampu membendung arus keinginan daerah-daerah yang dikuasainya untuk melepaskan diri dari bani Abbas dan membentuk daerah otonom. Ini akhirnya memunculkan dinasti-dinasti kecil yang merdeka dan tidak mau tunduk pada kekuasaan bani Abbas.⁹⁹

Semula Baghdad merupakan pusat peradaban Islam dan poros negara Islam. Khalifah di Baghdad merupakan otak peradaban itu dan sekaligus jantung negara dengan kekuasaan dan wibawa yang menjangkau semua penjuru dunia Islam. Tetapi kemudian lambat laun cahaya yang gemerlap itu pindah dari Baghdad ke kota-kota lain. Kedudukan khalifah mulai melemah dan dia harus membagi kekuasaannya

⁹⁸Alipoetry, *Konsep Politik Al-Mawardi*, <http://aliranim.blogspot.co.id/2010/09/konsep-politik-al-mawardi.html>.

⁹⁹Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *op.cit.*, h. 16.

dengan panglima-panglimanya yang berkebangsaan Turki atau Persia. Mulai tampak pula bahwa tidak mungkin lagi Imperium Islam yang demikian luas wilayahnya harus tunduk kepada seorang kepala negara tunggal. Pada waktu itu khalifah di Baghdad hanya merupakan kepala negara yang resmi dengan kekuasaan formal saja, sedangkan yang mempunyai kekuasaan sebenarnya dan pelaksana pemerintahan adalah pejabat-pejabat tinggi dan panglima-panglima yang berkebangsaan Turki dan Persia serta penguasa-penguasa wilayah.¹⁰⁰

Pada masa al-Mawardi ini, muncul kekuasaan di luar dinasti Abbasiyah yang berdiri di wilayah Timur (dinasti Fatimiyah di Mesir) dan di wilayah Barat (dinasti bani Umayyah di Andalusia) yang menggerogoti dan melemahkan kekuasaan bani Abbas. Di pusat kerajaan bani Abbas (Baghdad) muncul bani Buwaihi yang beraliran Syi'ah yang sudah menguasai konstelasi politik. Kepala negara (khalifah) benar-benar tidak berdaya menghadapi persoalan-persoalan politik yang menggelayut tersebut. Mereka tidak memiliki kekuatan dan kewibawaan, sehingga makin lama bani Abbas pun mengalami kemunduran.¹⁰¹

Pada periode pertama, pemerintahan bani Abbas telah mencapai keemasannya. Secara politis, para khalifah benar-benar tokoh yang kuat dan merupakan pusat kekuasaan politik serta agama sekaligus. Di sisi lain kemakmuran masyarakat mencapai tingkat tertinggi. Periode ini juga berhasil menyiapkan landasan bagi perkembangan filsafat dan ilmu pengetahuan dalam Islam. Namun setelah

¹⁰⁰Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 59.

¹⁰¹Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *loc.cit.*

periode ini berakhir, pemerintahan bani Abbas mulai menurun dalam bidang politik meskipun filsafat dan ilmu pengetahuan terus berkembang.¹⁰²

Perkembangan peradaban dan kebudayaan serta kemajuan besar yang dicapai dinasti Abbasiyah pada periode pertama telah mendorong para penguasa untuk hidup mewah, bahkan cenderung mencolok. Setiap khalifah cenderung ingin lebih mewah dari pendahulunya. Kehidupan mewah khalifah-khalifah ini ditiru oleh para hartawan dan anak-anak pejabat. Kecenderungan bermewah-mewahan, ditambah dengan kelemahan khalifah dan faktor lainnya menyebabkan roda pemerintahan terganggu dan rakyat menjadi miskin. Kondisi ini memberi peluang kepada tentara profesional asal Turki yang semula diangkat oleh khalifah Al-Mu'tashim untuk mengambil kendali pemerintahan. Usaha mereka berhasil, sehingga kekuasaan sesungguhnya berada di tangan mereka, sementara kekuasaan bani Abbas di dalam khilafah Abbasiyah yang didirikannya mulai pudar dan ini merupakan awal dari keruntuhan dinasti ini, meskipun setelah itu usianya masih dapat bertahan lebih dari empat ratus tahun.¹⁰³

Awal kemunduran dari politik Bani Abbas adalah ketika al-Mutawakkil berkuasa. Al-Mutawakkil adalah khalifah yang lemah. Pada masa pemerintahannya orang-orang Turki dapat merebut kekuasaannya dengan cepat. Setelah al-Mutawakkil wafat, merekalah yang memilih dan mengangkat khalifah. Dengan demikian,

¹⁰²Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), h. 50.

¹⁰³*Ibid.*, h. 61-62.

kekuasaan tidak lagi berada di tangan Bani Abbas, meskipun mereka tetap memegang jabatan khalifah.¹⁰⁴

Pada saat dinasti Abbasiyah didominasi oleh elit militer Turki terutama menjelang aneksasi bani Buwaih, kekuasaan efektif tidak lagi berada pada tangan khalifah, namun beralih kepada bangsa Turki dan mereka disebut *amir al-Umara*. Pada waktu dinasti Abbasiyah dikuasai oleh bani Buwaihi (945-1055 M/ 334-447 H) dan kemudian bani Saljuk (1055-1100 M/ 447-492 H), penguasa baru ini tidak menghilangkan jabatan khalifah, namun menjadikannya boneka penguasa dan jabatan *amir al-Umara* pun berpindah kepada penguasa kedua ini.¹⁰⁵

Peristiwa pengambilalihan kekuasaan dari khalifah dan wazir kepada *amir al-Umara* tampaknya tidak dapat dilepaskan dari ketidakcakapan para khalifah pengganti pasca lima khalifah besar Abbasiyah, yaitu Al-Saffah, Al-Mansur, Al-Mahdi, Harun al-Rasyid, dan Al-Ma'un. Demikian juga bermunculannya dinasti-dinasti kecil di berbagai daerah ikut memperburuk situasi dan stabilitas pemerintahan. Tidak dapat diabaikan faktor kemewahan yang dinikmati para khalifah dan gaya hidup hedonis yang dilakukan anak-anaknya menurunkan semangat dan vitalitas dinasti, dan di mata umat pada waktu itu runtuhnya dinasti Abasiyyah hanya tinggal menunggu waktu.¹⁰⁶ Para khalifah telah terlena dengan berbagai kemewahan yang

¹⁰⁴Masrizal, *Pemikiran Politik Al-Mawardi*, <http://maszal.blogspot.co.id/2015/11/pemikiran-politik-al-mawardi.html>.

¹⁰⁵Didin Saefudin, *op.cit.*, h. 89.

¹⁰⁶*Ibid.*, h. 90.

dimiliki tersebut, menjadikan wilayah kekuasaan bani Abbasiyah yang sedemikian luasnya tidak terkoordinasi lagi dan menjadi terlepas satu per satu.

Meskipun makin lama kekuasaan para pejabat tinggi dan panglima non-Arab itu makin meningkat, sampai waktu itu belum tampak adanya usaha di pihak mereka untuk mengganti khalifah Arab itu dengan khilafah yang berkebangsaan Turki atau Persia. Namun demikian pula terdengar tuntutan dari sementara golongan agar jabatan itu dapat diisi oleh orang bukan Arab dan tidak dari suku Quraisy. Tuntutan itu sebagaimana yang dapat diperkirakan kemudian menimbulkan reaksi dari golongan lain, khususnya dari golongan Arab yang ingin mempertahankan syarat keturunan Quraisy untuk mengisi jabatan kepala negara serta syarat kebangsaan Arab dan beragama Islam untuk menjabat sebagai *wazir tafwidh* atau penasehat dan pembantu utama khilafah dalam menyusun kebijaksanaan. Al-Mawardi adalah salah satu tokoh utama dalam golongan terakhir ini.¹⁰⁷

Secara ideal, al-Mawardi menyukai kepemimpinan yang kuat, ia menginginkan kepala negara berkuasa menentukan arah kebijakan politik dan tidak dipengaruhi pembantu-pembantunya. Namun kenyataannya, khalifah-khalifah bani Abbas hanya menjadi simbol kepala negara (tanpa otoritas) seperti boneka yang dapat dikendalikan oleh para pejabat tinggi negara.

Dalam sejarah kekuasaan bani Abbas terlihat bahwa apabila khalifah kuat, para menteri cenderung berperan sebagai kepala pegawai sipil, tetapi jika khalifah lemah, mereka akan berkuasa mengatur roda pemerintahan. Di samping

¹⁰⁷Munawir Sjadzali, *loc.cit.*

kelemahan khalifah, banyak faktor lain yang menyebabkan khilafah Abbasiyah menjadi mundur, masing-masing faktor tersebut saling berkaitan satu sama lain.¹⁰⁸

Ada beberapa hal yang perlu dicatat bahwa ketika dinasti ini mengalami kemunduran dalam bidang politik, namun dalam kebudayaan, filsafat dan ilmu pengetahuan terus berkembang, serta banyak melahirkan ilmuwan-ilmuan besar seperti al-Farabi, al-Mawardi, al-Ghozali dan sebagainya. Selain itu pada saat itu juga berkembang mainstream bahwa kekuatan kejayaan suatu bangsa ada pada kekuatan ilmu pengetahuan, sehingga para pembesar dan para pemimpin politik tersebut berebut untuk mencurahkan segenap tenaganya pada bidang ini. Kejayaan ilmu pengetahuan dalam Islam ini telah mengkondisikan jiwa al-Mawardi sebagai seorang yang punya semangat keilmuan yang tinggi dan berhasil mengantarkannya sebagai seorang pemikir hebat. Hal demikian itu yang membuat al-Mawardi dikenal sebagai pemikir Islam yang ahli dalam bidang fiqh dan sastra dan disamping juga sebagai politikus yang piawai.

D. Peran Al-Mawardi dalam Pemerintahan

Khazanah intelektual Islam era kekhalifahan Abbasiyah pernah mengukir sejarah emas dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan pemikiran keagamaan. Salah satu tokoh terkemuka sekaligus pemikir dan peletak dasar keilmuan politik Islam, penyangga kemajuan Abbasiyah adalah al-Mawardi. Tokoh yang pernah menjadi

¹⁰⁸Badri Yatim, *op.cit.*, h. 80.

qadhi (hakim) dan utusan keliling khalifah ini menjadi penyelamat berbagai kekacauan politik di negaranya, Basrah (kini Irak).¹⁰⁹

Sebagaimana yang telah dikemukakan, situasi politik di dunia Islam pada masa hidupnya Mawardi sama jeleknya dengan pada masa hidup Farabi, bahkan lebih kalut. Al-Farabi mendasarkan teorinya secara idealistik, yang serba sempurna sehingga tidak mungkin dapat dilaksanakan oleh dan untuk umat manusia yang bukan malaikat.

Berbeda dengan al-Farabi, disaat kekuasaan politik secara *de facto* (kenyataan) dikuasai oleh panglima-panglima tentara Persia dan Turki, sedangkan khalifah hanya sebagai pemilik kekuasaan secara *de jure* (formal), dalam pemerintahan yang sedang goyah dan lemah semacam inilah al Mawardi memunculkan teori politiknya. Al-Mawardi mendasarkan teori politiknya secara realistik pada kenyataan yang ada pada zamannya kemudian secara realistik pula ia menawarkan saran-saran perbaikan atau reformasi, misalnya dengan mempertahankan *status quo*. Dia menekankan bahwa khilafah harus tetap berbangsa Arab dari suku Quraisy, bahwa *wazir tafwidh* atau pembantu utama khilafah dalam penyusunan kebijaksanaan harus berbangsa Arab dan bahwa perlu ditegaskan persyaratan bagi pengisian jabatan kepala negara serta jabatan pembantu-

¹⁰⁹Ayi Sofyan, *loc.cit.*

pembantunya yang penting.¹¹⁰ *Status quo* ini dipertahankan untuk menjamin stabilitas politik yang sedang kacau balau pada saat itu.¹¹¹

Al-Mawardi mampu memainkan peranannya dengan baik, sehingga mendapat jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan. Sebagai seorang penasihat politik, al-Mawardi menempati kedudukan penting diantara para sarjana muslim. Dia diakui secara universal sebagai salah seorang ahli hukum terbesar pada zamannya. Dalam kaitan ini, Al-Mawardi pernah diminta oleh penguasa pada saat itu untuk menyusun kompilasi hukum dalam mazhab Syafi'i, yang selanjutnya dinamai *al-Iqra'*. Dalam kapasitasnya sebagai ahli hukum mazhab Syafi'i, ia pernah menjadi hakim (*Qadhi*) di berbagai kota seperti Ustwa (daerah Iran) dan di Baghdad. Kemudian pada masa pemerintahan khalifah al-Qadir (991 – 1031 M), al-Mawardi bahkan diangkat sebagai ketua Mahkamah Agung (*Qadhi al-Qudhat*) di Baghdad. Karena kepandaian diplomasinya pula ia ditunjuk sebagai mediator perundingan antara pemerintah bani Abbas dengan Buwaihi yang sudah menguasai politik ketika itu, terutama khalifah Qaim Biamrillah. Al-Mawardi berhasil melakukan misinya dengan memuaskan kedua belah pihak. Bani Abbas tetap memegang jabatan tertinggi kekhilafahan, sementara kekuasaan politik dan pemerintahan dilaksanakan oleh orang-orang Buwaih. Tidak mengherankan kalau al-Mawardi juga mendapat tempat yang layak dan disenangi oleh amir-amir Buwaihi yang menganut paham Syi'ah.¹¹²

¹¹⁰Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 62.

¹¹¹Ayi Sofyan, *op.cit.*, h. 268.

¹¹²Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *loc.cit.*

Al-Mawardi menjadi duta diplomasi di kalangan pemerintahan Bani Buwaih sendiri dan antara pemerintah Bani Buwaih dengan pemerintahan Seljuk di awal pemerintahannya. Salah satu di antara misi yang diusungnya ketika menjadi duta diplomasi adalah untuk mendamaikan antara kubu-kubu politik yang berseberangan dan kubu-kubu lain yang sering berlindung di bawah kekuatan senjata dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi.¹¹³

Meskipun ia meraih popularitas yang gemilang di Baghdad, namun sumber-sumber sejarah tidak menyuguhkan informasi yang lengkap mengenai rumah tangganya. Terlepas dari pandangan fiqihnya, yang jelas sejarah mencatat bahwa al-Mawardi dikenal sebagai orang yang sabar, sederhana, murah hati, berwibawa, dan berakhlak mulia, serta adanya keinginan al-Mawardi memberikan kontribusi nyata bagi eksistensi survival pemerintahan Abbasiyah.

E. Pemikiran-pemikiran Al-Mawardi

Sebagai ilmuwan Islam yang hidup pada masa Dinasti Abbasiyah yang mengalami perpecahan dan kemunduran, al-Mawardi tergerak nuraninya untuk menyumbangkan gagasannya tentang teori politik (konsep negara) yang tertuang dalam kitab *al-Ahkam as-Sulthaniyah*. Menelaah pemikiran al-Mawardi, bisa dikatakan cukup dengan membaca karyanya *Al-Ahkam As-Sulthaniyah* (hukum-hukum pemerintahan) yang menjadi *master piece*-nya. Meskipun ia juga menulis

¹¹³Al-Mawardi, *loc.cit.*

beberapa buku lain, dalam buku monumental ini pokok pemikiran dan gagasannya menyatu.¹¹⁴

Sebagaimana Plato, Aristoteles dan Ibnu Abi Rabi', al-Mawardi juga berpendapat bahwa manusia itu adalah makhluk sosial tetapi Mawardi memasukkan unsur agama dalam teorinya. Manusia adalah makhluk sosial yang memiliki kecenderungan alami untuk bermasyarakat dan harus melakukan kerjasama antara satu dengan yang lainnya. Sebab manusia tidak akan mampu memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bantuan dari orang lain. Al-Mawardi juga berpendapat bahwa perbedaan bakat, pembawaan dan kemampuan antara manusialah yang merupakan pendorong bagi mereka untuk saling membantu. Dari kelemahan manusia yang tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi semua kebutuhannya sendiri dan terdapatnya keanekaragaman dan perbedaan bakat, pembawaan, kecenderungan alami serta kemampuan itulah yang mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu dan akhirnya sepakat untuk mendirikan negara.¹¹⁵

Dengan demikian, terbentuknya negara adalah melalui kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela.¹¹⁶ Hubungan antara *Ahl al-'Aqdi wa al-Halli* atau *Ahl al-Ikhtiar* dan imam atau kepala negara itu merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal-balik. Oleh karenanya, imam selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan untuk

¹¹⁴Ayi Sofyan, *loc.cit.*

¹¹⁵Munawir Sjadzali, *loc.cit.*

¹¹⁶Ayi Sofyan, *loc.cit.*

menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya seperti memberikan perlindungan kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab. Adapun yang menarik tentang hal ini bahwa Mawardi mengemukakan teori kontraknya itu pada abad XI, sedangkan di Eropa teori kontrak sosial baru muncul untuk pertama kalinya pada abad XVI.¹¹⁷ Menurut Mawardi dari segi politik negara itu memerlukan enam sendi utama :

1. Agama yang dihayati
2. Penguasa yang berwibawa
3. Keadilan yang menyeluruh
4. Keamanan yang merata
5. Kesuburan tanah yang berkesinambungan
6. Harapan kelangsungan hidup¹¹⁸

Walaupun nampak sederhana sendi-sendi yang dikemukakan oleh al-Mawardi tersebut, namun memiliki makna dan substansi yang tidak berbeda dengan substansi negara dalam pengertian modern, hanya saja al-Mawardi memasukkan unsur agama dalam sendi-sendi negara yang dikemukakannya.

Selain itu juga, buku terkenal *Al-Ahkam As-Suthaniyah* ditulis sebagai pembelaan untuk khalifah Abbasiyah yang menghadapi berbagai tantangan dan ancaman otoritasnya semasa hidup al-Mawardi. Buku tersebut berusaha menegaskan

¹¹⁷Munawir Sjadzali, *loc.cit.*

¹¹⁸*Ibid.*

otoritas khalifah dan memperlihatkan kelebihan yang sah diantara pesaingnya, seperti *Buwayhid* (amir-amir yang pada hakikatnya menguasai negara Abbasiyah) yang sedang meningkat. Tulisannya boleh dianggap sebagai kajian ilmiah tentang ilmu politik dan administrasi negara yang pertama.¹¹⁹ Dalam bukunya *Al-Ahkam As Sulthaniyah*, al-Mawardi berpendapat

Imamah (kepemimpinan) bertugas sebagai pengganti kenabian dalam melindungi agama dan mengatur kemaslahatan hidup. Yang paling penting dalam pengelolaan negara adalah struktur dan fungsi kelembagaan, yakni kepala negara (khalifah) dan yang memilihnya (*ahlul ikhtiar*).¹²⁰

Islam sebagai agama yang telah disempurnakan oleh Allah SWT., tidak hanya mengatur masalah ibadah, akhlak dan urusan-urusan akhirat saja tapi juga mengatur urusan-urusan dunia, termasuk cara hidup bermasyarakat maupun bernegara. Dalam menjelaskan tentang politik dan pemerintahan, Islam menjadikan kekuasaan pemerintahan tertinggi harus di tangan seseorang sebagai kepala negara atau pemimpin. Nabi Muhammad SAW., selain sebagai Nabi dan Rasulullah (penyampai risalah), beliau pun menjabat sebagai kepala negara (pelaksana risalah). Setelah wafatnya Rasulullah SAW., tidak ada yang menggantikan kedudukan beliau sebagai Nabi dan Rasulullah, namun ada yang menggantikan kedudukan beliau sebagai seorang kepala negara (pemimpin) yaitu para Khulafa ar-Rasyidin dan para khalifah selanjutnya untuk melindungi agama dan mengatur kemaslahatan hidup, itu berarti seorang imam disatu pihak adalah sebagai pemimpin agama dan dipihak lain adalah sebagai pemimpin politik dengan memberikan baju agama disamping baju politik.

¹¹⁹ Ayi Sofyan, *loc.cit.*

¹²⁰ Al-Mawardi, *op.cit.*, h. 9.

Menurut Mawardi, untuk pemilihan atau seleksi imam (khalifah) diperlukan dua hal. *Pertama*, kelompok pemilih (*Ahl al-Ikhtiar*) yang bertugas memilih imam (khalifah) untuk umat.¹²¹ Kelompok ini harus memenuhi tiga syarat :

1. Memiliki sikap adil
2. Memiliki ilmu pengetahuan yang memungkinkan mereka mengetahui siapa yang memenuhi syarat untuk diangkat sebagai imam, dan
3. Memiliki wawasan yang luas dan kearifan yang memungkinkan mereka memilih siapa yang paling tepat untuk menjadi imam dan paling mampu mengelola kepentingan umat diantara mereka yang memenuhi syarat untuk jabatan itu.¹²²

Kedua, *Ahl al-Imamah* atau mereka yang berhak mengisi jabatan imam.

Mereka harus memiliki tujuh syarat ;

1. Adil berikut syarat-syaratnya yang menyeluruh,
2. Memiliki pengetahuan yang membuatnya mampu berijtihad di dalam berbagai kasus dan hukum,
3. Memiliki panca indra yang sehat, baik telinga, mata, maupun mulut sehingga ia dapat secara langsung menangani persoalan yang diketahuinya,
4. Memiliki organ tubuh yang sehat dan terhindar dari cacat yang dapat menghalanginya dari menjalankan tugas dengan baik dan cepat (Utuh anggota-anggota tubuhnya),

¹²¹*Ibid.*, h. 10.

¹²²Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 63.

5. Memiliki wawasan yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengurus berbagai kepentingan,
6. Memiliki keberanian dan sifat kesatria yang membuatnya mampu melindungi negara dan melawan musuh,
7. Memiliki nasab dari silsilah suku Quraisy, berdasarkan nash dan *ijma'*.¹²³

Untuk pengisian jabatan kepala negara dan pembantunya diperlukan persyaratan tertentu. Hak suku Quraisy mempunyai otoritas untuk menentukan kebijakan.¹²⁴ Quraisy menjadi penting karena, penokohan terhadap keturunan Arab Quraisy secara geneologis akan memunculkan dan sampai pada tokoh figur Muhammad Rasulullah yang menjadi simbol kesempurnaan manusia, baik sebagai pemimpin agama (*religious*), maupun pemimpin politik (*temporal*). Upaya Al-Mawardi mempertahankan hak suku Quraisy dengan tujuan mempertahankan dan mengamankan kekuasaan politik pemerintahan Abbasiyah pada saat itu, karena Abbasiyah adalah keturunan Quraisy. Quraisy juga dianggap kelompok atau suku yang telah teruji kualitas kepemimpinannya sepanjang sejarah Islam. Selain itu dapat dikatakan bahwa, hak kepemimpinan bukan terletak pada etnis Quraisynya, melainkan pada kemampuan dan kewibawaannya, yang mana pada masa Nabi yang memenuhi syarat sebagai pemimpin dan dipatuhi masyarakat adalah dari kalangan Quraisy. Adanya pilihan teori al-Mawardi ini, setidaknya bisa meredam fenomena

¹²³Al-Mawardi., *op.cit.*, h. 11.

¹²⁴Ayi Sofyan, *loc.cit.*

separatisme dan disintegrasi kekuasaan serta wilayah pemerintahan Abbasiyah pada saat itu.

Al-Mawardi adalah satu-satunya dari enam pemikir politik Islam sampai zaman pertengahan yang berpendapat bahwa, kepala negara dapat diganti kalau ternyata tidak mampu lagi melaksanakan tugas, baik disebabkan oleh soal moral maupun soal-soal lain. Walaupun begitu, al-Mawardi tidak memberikan cara atau mekanisme bagi penggantian kepala negara, ia tidak menjelaskan bagaimana *Ahl al-Ikhtiar* atau *Ahl al-'Aqdi wa al-Halli* itu diangkat dan dari kalangan mana, berdasarkan kualifikasi pribadi atau perwakilan kelompok.¹²⁵ Betapapun pemikiran-pemikiran al-Mawardi sangat menarik untuk dicermati. Beberapa pemikirannya bahkan sekarang menjadi acuan penegakan sistem pemerintahan modern.¹²⁶

¹²⁵Munawir Sjadzali, *op.cit.*, h. 70.

¹²⁶Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *op.cit.*, h. 24.

BAB IV

KONSEP POLITIK AL-MAWARDI MENGENAI KEPALA DAERAH

A. Konsep Kepala Daerah

Sebab suatu negara mempunyai wilayah yang sangat luas, sedangkan khalifah tidak mampu jika menangani semuanya sendirian, maka dibentuklah berbagai lembaga di bawah khalifah. Menurut al-Mawardi pejabat-pejabat yang bekerja di bawah khalifah terbagi menjadi empat bagian sesuai dengan tugas-tugasnya, yaitu :

1. Pejabat yang memiliki kekuasaan umum yang menangani bidang-bidang umum. Mereka adalah jajaran *wizarat* (para pembantu khalifah) yang memang diangkat untuk menangani berbagai persoalan secara *unlimited* (tidak terbatas).
2. Pejabat yang memiliki kekuasaan umum yang menangani bidang-bidang khusus. Mereka adalah para pemimpin wilayah dan negeri (para *wali* dan *amil*) yang tugas kerjanya khusus pada daerah tertentu, tetapi menangani berbagai persoalan secara umum di daerahnya.
3. Pejabat yang memiliki kekuasaan khusus yang menangani bidang-bidang umum. Mereka adalah kepala hakim, panglima perang, penjaga daerah-daerah perbatasan, penarik *kharaj* dan amil zakat. Tiap-tiap dari mereka memiliki kerja khusus yang menangani berbagai persoalan terkait dengan tugasnya.
4. Pejabat yang memiliki kekuasaan khusus yang menangani bidang-bidang khusus. Mereka adalah hakim daerah, penarik *kharaj* daerah, amil zakat

daerah, penjaga salah satu daerah perbatasan, atau seorang panglima dari pasukan perang tertentu, karena tiap-tiap dari mereka memiliki tugas kerja khusus yang menangani bidang-bidang khusus.¹²⁷

Tiap-tiap dari mereka harus memiliki kriteria-kriteria tertentu untuk dapat menduduki jabatan-jabatan tersebut sehingga berkompeten untuk menangani tugas kerjanya. Untuk mengatur pemerintahan di daerah, khalifah mengangkat kepala daerah yang bertanggung jawab kepada khalifah.¹²⁸

Pemikiran al-Mawardi tentang kepala daerah (*'Imarah 'ala al-Bilad*) adalah para pemimpin wilayah atau negeri yaitu para *wali* dan *amil*, yang tugas kerjanya khusus pada daerah tertentu, tetapi menangani berbagai persoalan secara umum di daerahnya.¹²⁹ Sebagaimana dikutip juga oleh Ali Poerty, pemerintah daerah menurut al-Mawardi yaitu “gubernur provinsi”, “kepala daerah”. Kepala daerah dapat melaksanakan kekuasaan penuh di daerahnya dengan syarat tetap mengakui kekuasaan tertinggi khalifah dalam hubungannya dengan hukum Islam.¹³⁰

Negeri-negeri yang berada di bawah kekuasaan khilafah Islam dibagi dalam beberapa daerah administratif yang disebut *wilayah* (daerah provinsi). Setiap wilayah dibagi lagi dalam beberapa daerah administratif yang disebut *imalah* (daerah kabupaten). Setiap orang yang memimpin *wilayah* disebut *wali* dan orang yang

¹²⁷ Al-Mawardi., *op.cit.*, h. 44.

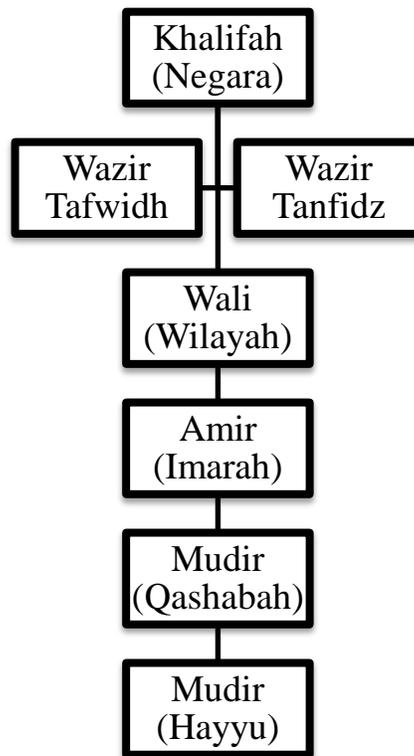
¹²⁸ Didin Saefudin, *op.cit.*, h. 80.

¹²⁹ Al-Mawardi., *loc.cit.*

¹³⁰ Alipoetry, *Konsep Politik Al-Mawardi*, <http://aliranim.blogspot.co.id/2010/09/konsep-politik-al-mawardi.html>.

memimpin *imarah* disebut *amil* atau *hakim*.¹³¹ Kemudian setiap imarah dibagi dalam beberapa bagian administratif yang disebut *qashabah* (kota atau kecamatan). Selanjutnya setiap *qashabah* dibagi dalam beberapa bagian administratif yang lebih kecil, yang disebut dengan *hayyu* (dusun, desa, atau kampung). Orang yang mengurus *qashabah* atau *hayyu*, masing-masing disebut dengan *mudir* (pengelola), yang tugasnya adalah hanya untuk tugas-tugas administrasi saja.¹³²

Bagan klasifikasi negeri-negeri di bawah kekuasaan khilafah Islam;



Wali adalah orang yang diangkat khalifah untuk menjadi pejabat pemerintah di suatu daerah serta menjadi pimpinan di daerah tersebut. Para pimpinan daerah

¹³¹Taqiyuddin An-Nabhani, *op.cit.*, h. 229.

¹³²Hizbut Tahrir Indonesia, *Kepala Daerah dan Kekuasaannya*, <http://hizbut-tahrir.or.id/2014/09/02/kepala-daerah-dan-kekuasaannya/>

adalah seorang *hakim* (pejabat pemerintahan) sebab wewenangnya adalah wewenang pemerintahan. Untuk menduduki jabatan wali memerlukan adanya pengangkatan dari khalifah atau orang yang mewakili khalifah dalam melaksanakan pengangkatan itu. Sebab, wali tidak diangkat kecuali oleh khalifah. Adanya jabatan kewalian atau *Imarah* (kepemimpinan) itu berdasarkan pada aktivitas Rasulullah SAW., beliau telah mengangkat para wali untuk beberapa wilayah (daerah) dan beliau memberi mereka wewenang untuk memimpin daerah-daerah tersebut. Beliau pernah mengangkat Muadz bin Jabal menjadi wali di wilayah Janad, Ziyad bin Walid di wilayah Hadhramaut dan Abu Musa al-‘Asy‘ari di wilayah Zabid dan ‘Adn.¹³³

Dalam sejarah periode Islam, yakni zaman Rasul SAW., dan khulafa ar-Rasyidin, istilah *Amir* (pemerintah atau gubernur) sering dipakai untuk menyebut penguasa di daerah atau sebagai gubernur atau juga sebagai komandan militer *Amir al-Jaisy* atau *Amir al-Jund*.¹³⁴ *Imarat* sebutan untuk jabatan amir dalam suatu negara kecil yang berdaulat untuk melaksanakan pemerintahan oleh seorang amir. Tugas utama amir pada mulanya sebagai penguasa daerah yaitu; pengelola administrasi politik, pengumpulan pajak dan sebagai pemimpin agama. Kemudian pada masa pasca Rasul tugasnya bertambah meliputi; memimpin ekspedisi-ekspedisi militer, menandatangani perjanjian damai, memelihara keamanan daerah taklukan Islam, membangun masjid, imam salat, dan ia bertanggung jawab kepada khalifah di Madinah. Pada masa Dinasti Umayyah gelar amir hanya digunakan untuk penguasa

¹³³Taqiyuddin An-Nabhani, *loc.cit.*

¹³⁴Dedi Supriyadi, *loc.cit.*

daerah provinsi yang juga disebut wali (hakim, penguasa, pemerintah). Pada masa dinasti Abbasiyah, penguasa daerah atau gubernur juga disebut amir.¹³⁵

Seorang wali sesungguhnya adalah wakil khalifah, sehingga dia senantiasa melakukan tugas-tugas yang diwakilkan oleh khalifah berdasarkan akad *inabah* (akad untuk mewakili). Dalam pandangan syara', jabatan wali itu tidak memiliki batasan wewenang yang tegas. Oleh karena itu, siapa saja yang menjadi wakil khalifah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan bisa saja disebut *wali* dalam tugas tersebut sesuai lafadz yang telah ditentukan oleh khalifah dalam pengangkatannya. Hanya bedanya daerah kekuasaannya telah ditentukan, karena memang Rasulullah SAW., telah melakukan pembatasan daerah kekuasaan yang akan dipimpin oleh seorang wali atau daerah yang kepemimpinannya akan diserahkan kepada kepala daerah tersebut.¹³⁶ Gubernur (wali) dan wakil gubernur adalah penguasa untuk sebuah wilayah (daerah). Keduanya adalah pejabat pemerintahan (hakim). Memilih mereka harus terikat dengan aturan syariat.

B. Kekuasaan Kepala Daerah

Apabila imam (khalifah) mengangkat kepala daerah untuk salah satu wilayah atau daerah, kekuasaannya terbagi ke dalam dua bagian yaitu ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat khusus.¹³⁷

Pertama, Kepala daerah dengan kekuasaan umum (*Wilayat al-'Ammah*) adalah kepala daerah yang kewenangannya meliputi semua urusan pemerintahan,

¹³⁵J. Suyuthi Pulungan, *loc.cit.*

¹³⁶Taqiyuddin An-Nabhani, *loc.cit.*

¹³⁷Al-Mawardi, *op.cit.*, h. 59.

dimana serah-terimanya bisa dilakukan oleh khalifah dengan cara menyerahkan kepemimpinan satu negeri atau satu provinsi tertentu, supaya wali tersebut memimpin seluruh penduduknya serta mengontrol tugas-tugas yang telah diserahkan kepadanya, sehingga wewenangnya umum meliputi seluruh bidang pemerintahan.¹³⁸ Saat khalifah mengangkatnya dengan kekuasaan umum, maka khalifah memberinya kekuasaan untuk mengatur semua urusan di daerahnya dan menyelesaikan semua tugas-tugas yang dikuasakan kepadanya. Kekuasaan kepala daerah yang bersifat umum dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu :

1. Kekuasaan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui jalan damai (*Imarat al-Istikfa'*) ;

Kepala daerah ini mempunyai tugas tertentu dan wewenang yang terbatas. Cara pengangkatannya ialah seorang imam (khalifah) menyerahkan kewenangan untuk menangani satu daerah atau wilayah beserta penduduknya kepada seseorang yang diangkat sebagai kepala daerah. Melihat tugas-tugasnya yang terbatas maka dapat dikatakan bahwa, kepala daerah ini memiliki wewenang yang luas tetapi dengan tugas terbatas. Ruang lingkup tugasnya meliputi :

- a) Menangani urusan militer, mengorganisasi kekuatan mereka di segala aspek, dan menentukan gaji mereka, kecuali jika gaji mereka telah ditentukan oleh imam (khalifah) berarti penentuan gaji oleh imam (khalifah) itulah yang berlaku.

¹³⁸Taqiyuddin An-Nabhani, *loc.cit.*

- b) Menangani urusan-urusan hukum, mengangkat jaksa dan hakim.
- c) Menarik *kharaj*, memungut zakat, mengangkat petugas *kharaj* dan zakat, dan menentukan orang-orang yang berhak menerimanya.
- d) Melindungi agama dan memurnikan ajarannya, serta memeliharanya dari segala bentuk penyimpangan dan penyelewengan.
- e) Menegakkan *hudud* terkait dengan hak-hak Allah maupun hak-hak manusia.¹³⁹
- f) Menjadi imam shalat Jum'at dan shalat berjamaah. Dalam hal ini, ia sendiri yang bertindak sebagai imam atau menugaskan orang lain untuk mewakilinya.
- g) Memberikan fasilitas kemudahan kepada warga dan non-warganya yang hendak menunaikan ibadah haji sehingga mereka bisa menunaikan ibadah haji dengan lancar.
- h) Jika daerah kekuasaannya berbatasan dengan daerah musuh, diperlukan adanya tugas ke delapan ini, yaitu memerangi musuh-musuh disekitar daerah kekuasaannya dan membagi-bagi harta rampasan perang, serta mengambil seperlimanya untuk dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya.¹⁴⁰

2. Kekuasaan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui paksaan (*Imarat al-Istila'*);

¹³⁹Al-Mawardi, *loc.cit.*

¹⁴⁰*Ibid.*, h. 60.

Imarat al-Istila' menurut al-Mawardi sebagaimana dikutip Ali Poerty juga disebut dengan *al-Ghalabah*. Kepala daerah memperoleh kekuasaannya melalui kekuatan keluarga yang berpengaruh di suatu daerah (propinsi), yang ini biasanya terjadi di daerah yang letaknya jauh.¹⁴¹ Seorang kepala daerah menguasai wilayah tersebut dengan menggunakan kekuatan senjata, kemudian ia diangkat oleh imam (khalifah) untuk menjadi penguasa di wilayah tersebut dan diberi wewenang untuk mengelola serta menatanya. Dengan wewenang itulah, ia memiliki otoritas politik dan kewenangan mengelola wilayah serta memberlakukan aturan-aturan agama atas izin imam (khalifah). Dengan begitu, wilayah tersebut dapat diangkat dari kehancuran menuju keselamatan.¹⁴² Adapun kewajiban dan tanggung jawabnya yaitu :

- a) Terlindungnya jabatan imam (khalifah) dalam mewakili tugas kenabian dan menangani urusan-urusan agama supaya segala kewajiban syariat berikut anjurannya dapat ditegakkan.
- b) Lahirnya sikap taat.
- c) Terciptanya kebulatan tekad untuk saling mencintai dan menolong supaya umat Islam memiliki kekuatan yang mengungguli umat-umat lain.¹⁴³

¹⁴¹Alipoetry, *Konsep Politik Al-Mawardi*, <http://aliranim.blogspot.co.id/2010/09/konsep-politik-al-mawardi.html>.

¹⁴²Al-Mawardi, *loc.cit.*

¹⁴³*Ibid.*

- d) Dibenarkannya akad-akad kekuasaan agama supaya aturan-aturan keagamaan dapat dijalankan dengan baik dan tidak menjadi batal lantaran batalnya akad-akad tersebut.
- e) Terkelola dana syariat dengan benar sehingga pihak yang membayarnya merasa puas dan pihak yang menerimanya dianggap sah.
- f) Ditegakkannya *hudud* dengan benar dan ditujukannya kepada pihak yang memang berhak menerimanya. Sesungguhnya, jiwa seorang mukmin itu dilindungi, kecuali yang melanggar hak-hak Allah dan aturan-aturan-Nya.
- g) Melindungi agama dan menjauhkan diri dari larangan-larangan Allah serta mengajak warganya untuk taat kepada Allah.¹⁴⁴

Ketujuh prinsip itulah yang membuat hak-hak *imamah* (kepemimpinan) dan hukum-hukum rakyat terlindungi. Perbedaan antara *imarat al-Istikhfa'* dengan *imarat al-Istila'* yaitu :

- a) *Imarat al-Istikhfa'* memiliki wewenang lebih terbatas dibanding *imarat al-Istila'*. *Imarat al-Istikhfa'* hanya menangani kasus yang biasa terjadi saja dan tidak mencakup kasus-kasus yang jarang terjadi sedangkan *imarat al-Istila'* menangani kasus-kasus yang biasa terjadi dan yang jarang terjadi.
- b) *Imarat al-Istikhfa'* hanya memiliki wilayah yang ditentukan oleh khalifah, sedang *imarat al-Istila'* wilayahnya meliputi daerah yang berhasil ditaklukan oleh amir,

¹⁴⁴*Ibid.*, h. 61.

c) *Imarat al-Istila'* boleh mengangkat *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) sedangkan *imarat al-Istikhfa'* tidak boleh. Hal ini dikarenakan *imarat al-Istila'* memiliki kewenangan yang berbeda dengan wazirnya, ia menangani semua jenis kasus baik yang biasa terjadi maupun yang jarang terjadi, sedangkan wazir hanya berwenang menangani kasus yang biasa terjadi. *Imarat al-Istikhfa'* tidak diperbolehkan mengangkat seorang wazir karena, kewenangan yang sama dimilikinya dengan wazir yaitu hanya berwenang menangani kasus-kasus yang biasa terjadi dan apabila ini dibiarkan tentu akan timbul wilayah kerja yang tumpang tindih diantara keduanya.¹⁴⁵

Jika imam (khalifah) menyerahkan penanganan beberapa wilayah kepada *wali*-nya masing-masing dan menyerahkan seluruh kebijakan kepada mereka, maka *wali* setiap wilayah dibenarkan mengangkat seorang *wazir* (pembantu). Adapun status *wazir* tersebut terhadap dirinya sama seperti status *wazir* terhadap khalifah dalam tugas-tugas *wizara* berikut kewenangannya.¹⁴⁶ Dalam hal mengangkat *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan) untuk dirinya sendiri, kepala daerah tidak diperbolehkan mengangkatnya kecuali atas persetujuan dan instruksi imam (khalifah). Sedangkan mengangkat *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi), kepala daerah diperbolehkan mengangkatnya baik atas instruksi imam (khalifah)

¹⁴⁵*Ibid.*, h.62. Di sini *Imarat al-Istila'* disebut juga dengan *Mustauli* dan *Imarat al-Istikfa'* disebut juga dengan *Mustakfi*.

¹⁴⁶*Ibid.*, h. 58.

maupun tidak, sebab *wazir tanfidzi* hanya bertugas sebagai pembantu, sementara *wazir tafwidhi* memiliki kewenangan yang luas.¹⁴⁷

Syarat-syarat yang harus dimiliki kepala daerah umum, tidak jauh berbeda dengan syarat-syarat yang harus dimiliki *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan), perbedaan diantara keduanya hanyalah seorang kepala daerah memiliki wewenang lebih sempit daripada wewenang *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan). Walaupun demikian, luas dan sempitnya wewenang keduanya tidak menjadikan syarat-syarat keduanya harus berbeda.¹⁴⁸

Kedua, kepala daerah khusus (*wilayat al-Khashshah*) adalah kepala daerah yang kewenangannya sebatas mengatur militer, memimpin rakyat dan melindungi wilayah daerah serta tempat-tempat umum. Ia tidak memiliki kewenangan menangani kasus-kasus hukum dan peradilan, menarik *kharaj* dan zakat (sedekah).¹⁴⁹

Untuk diangkat menjadi kepala daerah khusus, seseorang harus memiliki syarat-syarat seperti syarat-syarat untuk menjadi *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi). Bedanya ada dua tambahan syarat untuk menjadi kepala daerah khusus, yaitu Islam dan merdeka, karena diantara tugas kepala daerah khusus ada yang berhubungan dengan urusan-urusan keagamaan, sehingga tidak sah jika kepala daerah adalah orang kafir atau budak. Akan tetapi, jika kedua bidang tersebut dikuasai, tentu hal itu lebih utama.¹⁵⁰

¹⁴⁷*Ibid.*, h. 63.

¹⁴⁸*Ibid.*

¹⁴⁹*Ibid.*, h. 65.

¹⁵⁰*Ibid.*, h. 67.

Syarat-syarat kepala daerah umum sama dengan syarat-syarat untuk menjadi *wazir tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan), dikarenakan keduanya sama-sama memiliki wewenang yang luas meskipun wilayah kerja keduanya berbeda. Sedangkan syarat-syarat untuk menjadi kepala daerah khusus sama seperti syarat menjadi *wazir tanfidzi* (pembantu khalifah bidang administrasi) dikarenakan memiliki wewenang yang lebih sempit dan yang berhak menentukan kebijakan adalah yang memiliki wewenang lebih luas.

Dalam hal ini, Rasulullah SAW., telah mengangkat wali dengan kekuasaan umum (*wilayat al-'Ammah*), beliau mengangkat Amru bin Hazm untuk menjadi wali di Yaman dengan kekuasaan umum (*wilayat al-'Ammah*). Rasulullah SAW., juga pernah mengangkat Ali bin Abi Thalib menjadi *qadhi* di Yaman. Praktik seperti itu terus berjalan di era Kekhilafahan sesudah Rasulullah saw. Khalifah Umar bin Khathab ra., telah mengangkat Muawiyah bin Abu Sufyan dengan kekuasaan umum (*wilayat al-'Ammah*) untuk menjadi wali di Syam. Mereka juga mengangkat wali dengan kekuasaan khusus (*wilayat al-Khashshah*), khalifah Ali bin Abu Thalib ra., telah mengangkat Abdullah bin Abbas sebagai wali di Basrah untuk mengurus selain *al-mal* (harta) dan secara bersamaan mengangkat Ziyad, khusus untuk mengurus *al-mal* (harta).¹⁵¹

Pada masa Abu Al-Abbas Al-Saffah, kekuasaan Abbasiyah di daerah dibagi menjadi tiga keamiran yaitu *imarat al-Istikfa'*, *imarat al-Istila'*, dan *imarat al-Khashshah*. Masing-masing *imarah* mempunyai tugas dan wewenang yang jelas.

¹⁵¹Taqiyuddin An-Nabhani, *loc.cit.*

Imarat al-Istikfa' bertugas antara lain mengatur dan menggaji tentara, memungut pajak, dan menegakkan pelaksanaan hukum. *Imarat al-Istila'* bertugas dalam bidang politik, yaitu semacam kepala kepolisian daerah (polda) yang bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban daerah. Sedangkan *imarat al-Khashshah* bertugas menangani masalah ketentaraan.¹⁵²

Jabatan wali pada masa-masa awal (pemerintahan Islam) dahulu sering diklasifikasikan menjadi dua yaitu *waliyus shalat* dan *waliyus kharaj*. Oleh karena itu, dalam buku-buku sejarah banyak ditemukan pemakaian kedua kata tersebut untuk menyebut wewenang kepemimpinan pemimpin daerah tersebut. Pertama, *imarah 'alas shalat* (kepemimpinan dalam masalah pemerintahan) dan kedua *imarah 'alas shalat wal kharaj* (kepemimpinan dalam masalah pemerintahan dan harta).¹⁵³

Makna shalat di sini bukan hanya sekedar menjadi imam dalam shalat, tetapi bermakna memimpin seluruh masalah pemerintahan selain harta dan jika seorang wali dipilih untuk mengurus salah satunya antara shalat (*waliyus shalat*) saja atau *kharaj* (*waliyus kharaj*) saja, berarti wali tersebut memiliki kekuasaan khusus. Apabila seorang wali dipilih untuk mengurus keduanya yaitu masalah shalat sekaligus *kharaj* (*waliyus shalat wal kharaj*), berarti wali tersebut memiliki kekuasaan umum dan ia harus mengurus semua masalah pemerintahan dan harta yang telah ditentukan khalifah. Seorang kepala daerah bersifat umum apabila ia diberi kekuasaan secara umum di tempat tersebut, yaitu mengurus semua urusan yang ada

¹⁵²Didin Saefudin, op.cit., h. 81.

¹⁵³Taqiyuddin An-Nabhani, loc.cit.

di daerahnya. Kepala daerah bersifat khusus jika ia hanya diberikan tugas tertentu, yaitu hanya menyangkut urusan-urusan yang diserahkan kepadanya, selain daripada urusan tersebut ia tidak memiliki kekuasaan untuk mengurusnya.

Dalam masalah kekuasaan wali khusus tersebut, semuanya harus dikembalikan kepada kebijakan khalifah. Khalifah bisa saja menentukan kekuasaannya hanya mengurus *kharaj* atau peradilan atau selain harta ataupun peradilan dan pasukan. Dia juga berhak melakukan apa saja sesuai dengan pendapatnya yang dianggapnya layak untuk mengatur negeri atau daerah tersebut. Sebab, syara' tidak pernah menentukan batasan tugas-tugas khusus bagi seorang wali. Syara' juga tidak pernah mewajibkan agar seorang wali mengurus seluruh urusan pemerintahan. Namun, syara' hanya membatasi tugas wali atau pimpinan daerah dengan tugas pemerintahan. Disamping itu, syara' juga telah menentukan bahwa wali adalah wakil khalifah serta membatasi tugas wali dengan menjadi pimpinan di daerah tertentu.¹⁵⁴

Kedua kepala daerah baik yang umum maupun khusus, tidak perlu diawasi oleh imam (khalifah) dalam menjalankan tugas kewilayahannya selama yang ditangani termasuk kasus biasa, kecuali keduanya memang meminta pengawasan dari imam (khalifah) sebagai wujud kepatuhan. Akan tetapi jika yang terjadi adalah kasus besar, dalam menangani kasus tersebut keduanya harus mendapat pengawasan dan instruksi dari imam (khalifah). Dalam hal ini, pendapat imam (khalifah) selaku

¹⁵⁴*Ibid.*, h. 231.

pengemban urusan lebih layak dijalankan dalam menangani kasus-kasus yang terjadi.¹⁵⁵

Jika terjadi sesuatu yang baru, di luar urusan yang telah diserahkan maka, ia harus mengikuti pendapat khalifah. Hal ini disebabkan serah–terima jabatan tersebut, yang berarti khalifah menyerahkan kepemimpinan suatu daerah tertentu dengan wewenang untuk mengurus semua warga masyarakatnya dan membuat kebijakan tentang tugas-tugas lain yang telah diserahkan kepadanya. Jadi apabila ada masalah baru yang tidak diserahkan kepadanya, berarti masalah tersebut bukan menjadi wewenangnya dan ia harus melaporkannya dan mengikuti kebijakan khalifah.

Jika kepala daerah diangkat oleh imam (khalifah) dan setelah itu imam (khalifah) meninggal dunia, kepala daerah tidak terpecat dari jabatannya. Berbeda halnya jika kepala daerah diangkat oleh wazir (pembantu khalifah), jabatan kepala daerah ikut terpecat lantaran wafatnya wazir (pembantu khalifah) tersebut.¹⁵⁶ Karena pengangkatan kepala daerah oleh khalifah mewakili seluruh rakyat, sedangkan pengangkatan yang dilakukan oleh wazir hanya mewakili khalifah. Pengangkatan sepenuhnya ditetapkan oleh khalifah dan karir mereka sangat bergantung pada kekuasaan khalifah.¹⁵⁷

Sebaiknya masa tugas seorang wali di suatu daerah tidak lama. Bahkan, harus dipurnatugaskan apabila wali tersebut telah nampak memiliki akses yang kuat di daerahnya atau terjadinya fitnah yang melanda warga masyarakat (yang ada di

¹⁵⁵ Al-Mawardi, *loc.cit.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, h. 64.

¹⁵⁷ Didin Saefudin, *loc.cit.*

daerahnya) akibat jabatannya. Seorang wali tidak boleh dipindahkan begitu saja dari suatu daerah ke daerah lain karena wewenang kewaliannya, namun ia bisa dipurnatugaskan kemudian diangkat untuk yang kedua kalinya (di daerah lain).¹⁵⁸ Dia harus diberhentikan terlebih dahulu dari suatu daerah, kemudian baru diangkat ke tempat lain yang menjadi tempat tugas barunya. Pemberhentian wali tergantung kepada khalifah, khalifah yang telah mengangkatnya maka, khalifah pula yang berhak memberhentikannya. Khalifah berhak memberhentikannya kapan saja, apalagi jika ada pengaduan dari penduduk daerah yang dipimpinnya.

Seorang wali (pimpinan daerah) memiliki wewenang memerintah dan mengarahkan tugas-tugas instansi yang ada di daerahnya, untuk mewakili khalifah. Di daerahnya, dia memiliki wewenang dalam semua urusan, sama seperti yang dimiliki oleh *mu'awin* dalam negara. Dia mempunyai wewenang untuk memimpin semua warga masyarakat yang tinggal di daerahnya. Dia juga berhak membuat kebijakan dalam masalah yang berhubungan dengan harta (*maliyah*), peradilan serta pasukan.¹⁵⁹

Sekalipun seorang khalifah boleh mengangkat kepala daerah dengan kekuasaan umum dan khusus, namun pada saat terjadinya kelemahan para khalifah Abbasiyah, kekuasaan dan kepemimpinan wali yang bersifat umum (*wilayat al-'Ammah*) sungguh telah memberikan kemungkinan beberapa wilayah (daerah) menjadi *independen* (terlepas), banyak wilayah yang memisahkan diri, sehingga

¹⁵⁸Taqiyuddin An-Nabhani, *op.cit.*, h. 239.

¹⁵⁹*Ibid.*, h.235.

khalifah tidak memiliki otoritas apapun selain hanya sebutan sebagai khalifah serta penggunaan mata uang dengan menggunakan namanya. Oleh karena itu, memberikan wewenang secara mutlak (kepada seorang wali) bisa menimbulkan bahaya (*dlarar*), bahkan ancaman bagi daulah Islam. Diketahui bahwa pasukan, harta, dan peradilan yang menjadi penyebab pemisahan diri dari kekhalifahan tersebut.¹⁶⁰

Pada masa merosotnya pengaruh Abbasiyah akhir abad ke-9 dan 10, bermunculan kekuatan baru di beberapa daerah yang dipimpin oleh pemimpin militer lokal yang merebut kekuasaan dengan kekuatan militer dan menyatakan kekuasaannya secara sepihak sebagai penguasa.¹⁶¹ Di daerah-daerah muncul tokoh-tokoh kuat yang kemudian memerdekakan diri dari kekuasaan pusat dan mendirikan dinasti-dinasti kecil. Inilah permulaan masa disintegrasi dalam sejarah politik Islam.¹⁶² Menurut Watt,

Sebenarnya keruntuhan kekuasaan bani Abbas mulai terlihat sejak awal abad kesembilan. Fenomena ini mungkin bersamaan dengan datangnya pemimpin-pemimpin yang memiliki kekuatan militer di provinsi-provinsi tertentu yang membuat mereka benar-benar independen. Kekuatan militer Abbasiyah waktu itu mulai mengalami kemunduran. Sebagai gantinya, para penguasa Abbasiyah mempekerjakan orang-orang profesional di bidang kemiliteran, khususnya tentara Turki, yang dalam perkembangan selanjutnya ternyata menjadi ancaman besar terhadap kekuasaan khalifah.¹⁶³

Sebagaimana yang telah dijelaskan di bab sebelumnya mengenai situasi pada saat itu, dimana khalifah-khalifah bani Abbas hanya menjadi boneka dari pejabat-

¹⁶⁰*Ibid.*, h. 237.

¹⁶¹Alipoetry, *Konsep Politik Al-Mawardi*, <http://aliranim.blogspot.co.id/2010/09/konsep-politik-al-mawardi.html>.

¹⁶²Badri Yatim, *op.cit.*, h. 63.

¹⁶³*Ibid.*, h. 64.

pejabat tinggi kerajaan Turki atau Persia. Pada waktu itu, khalifah di Baghdad hanya merupakan kepala negara yang resmi dengan kekuasaan formal saja, sedangkan yang mempunyai kekuasaan sebenarnya dan pelaksana pemerintahan adalah pejabat-pejabat tinggi dan panglima-panglima yang berkebangsaan Turki dan Persia serta penguasa-penguasa wilayah.¹⁶⁴ Sebagian wilayah bani Abbas mulai menuntut otonomi dan tidak mau tunduk lagi pada kekuasaan pusat. Muncul kerajaan-kerajaan kecil di wilayah timur dan barat Baghdad yang menggerogoti dan melemahkan kekuasaan bani Abbas. Di pusat kerajaan bani Abbas (Baghdad) muncul bani Buwaihi yang beraliran Syi'ah yang sudah menguasai konstelasi politik. Kepala negara (khalifah) benar-benar tidak berdaya menghadapi persoalan-persoalan politik yang menggelayut teresebut. Mereka tidak memiliki kekuatan dan kewibawaan, sehingga makin lama bani Abbas pun mengalami kemunduran.¹⁶⁵

Kepala daerah umum memiliki kekuasaan penuh dalam mengatur semua urusan yang ada di daerahnya, termasuk dalam hal pasukan, harta, dan peradilan. Namun, jika melihat realitas yang terjadi di era kekhilafahan Abbasiyah saat itu ternyata, kekuasaan yang bersifat umum malah menimbulkan kemudharatan, pemisahan diri dari kekhilafahan dan ancaman bagi keutuhan serta kesatuan suatu negara. Pasukan adalah kekuatan, sedangkan harta adalah urat nadi kehidupan, sementara peradilan merupakan organ yang berfungsi untuk menjaga hak dan menegakkan hukum. Dalam hal ini, sebaiknya kekuasaan mutlak seorang wali atas

¹⁶⁴Munawir Sjadzali, *loc.cit.*

¹⁶⁵Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *loc.cit.*

daerahnya lebih dibatasi, atau dikhususkan untuk mengurus selain tiga hal tersebut (pasukan, harta, dan peradilan) karena tidak semua urusan dapat diserahkan kepada daerah, khususnya saat kepemimpinan negara sedang lemah. Dalam hal ini juga seperti dalam pemikiran al-Mawardi, dibutuhkan khalifah (kepemimpinan) yang kuat sehingga tidak mudah terpengaruh oleh para pembantunya dalam mengatur jalannya roda pemerintahan.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Suatu negara mempunyai wilayah yang sangat luas dan membutuhkan manajemen, sedangkan khalifah tidak mampu mengelola semuanya sendirian (secara individual), maka dibentuklah lembaga-lembaga di bawah khalifah untuk bekerjasama mengelola suatu negara. Salah satu lembaga penting yang bekerja di bawah kepemimpinan khalifah yaitu kepala daerah. Demi mengatur pemerintahan di daerah, khalifah mengangkat walinya (pemimpin daerah). Konsep kepala daerah menurut imam al-Mawardi adalah pemimpin wilayah yaitu gubernur provinsi (*wali, amir*), pejabat yang memiliki kekuasaan umum yang menangani bidang-bidang khusus. Tugas kerjanya khusus pada daerah tertentu, tetapi menangani berbagai persoalan secara umum di daerahnya. Ia dapat melaksanakan kekuasaan penuh di daerahnya dengan syarat tetap mengakui kekuasaan tertinggi khalifah dalam hubungannya dengan hukum Islam.

Jika khalifah mengangkat kepala daerah untuk salah satu wilayah atau daerah, maka kekuasaannya terbagi menjadi dua, yaitu ada yang bersifat umum (*wilayat al-Ammah*) dan ada yang bersifat khusus (*wilayat al-Khashah*). Seorang kepala daerah bersifat umum, apabila ia diberi kekuasaan secara umum di tempat tersebut yaitu khalifah memberinya kekuasaan untuk mengatur semua urusan di daerahnya dan

menyelesaikan semua tugas-tugas yang dikuasakan kepadanya. Kepala daerah yang bersifat umum terbagi lagi menjadi dua bagian, yaitu; kekuasaan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui jalan damai (*imarat al-Istikfa'*) dan kekuasaan kepala daerah atas wilayah tertentu melalui paksaan (*imarat al-Istila'*). *Imarat al-Istikfa'* bertugas antara lain mengatur dan menggaji tentara (menangani semua urusan militer), menarik *kharaj* (pajak) dan zakat, serta menegakkan pelaksanaan hukum. *Imarat al-Istila'* bertugas dalam bidang politik, yaitu semacam kepala kepolisian daerah (polda) yang bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban daerah. Kepala daerah khusus, apabila ia hanya diberikan tugas tertentu, yaitu hanya menyangkut urusan-urusan yang diserahkan kepadanya saja, selain daripada urusan tersebut ia tidak memiliki kekuasaan untuk mengurusnya. Kewenangannya sebatas mengatur militer (ketentaraan), memimpin rakyat dan melindungi wilayah (daerah) serta tempat-tempat umum. Ia tidak memiliki kewenangan menangani kasus-kasus hukum dan peradilan, menarik *kharaj* (pajak) dan zakat (sedekah) seperti kepala daerah dengan kekuasaan umum.

B. Saran

Hasil penelitian ini bukanlah akhir dalam proses mencari kebenaran suatu sistem pemerintahan khususnya mengenai pemerintah daerah, karena penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, masih banyak kekurangan dan kesalahan baik dari segi tulisan, tata bahasa, materi maupun data. Untuk itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi tercapainya kesempurnaan skripsi ini. Penulis berharap agar hasil penelitian ini bisa

menjadi salah satu referensi dalam penelitian selanjutnya. Sebab, konsep-konsep yang al-Mawardi tawarkan sangat menarik untuk dikaji khususnya mengenai konsep pemerintahan di daerah yang bisa dikembangkan jauh lebih dalam lagi.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan skripsi ini, yang telah membantu baik secara moril maupun spiritual sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Semoga skripsi ini bisa memberi manfaat bagi penulis khususnya dan bagi semua pihak pada umumnya, amin ya Rabbal 'alamin.

DAFTAR PUSTAKA

- **Buku**

Al-Mawardi. *Al-Ahkam As-Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj.

Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman. Jakarta: Qisthi Press, 2014.

An-Nabhani, Taqiyuddin. *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin, Sejarah, dan Realitas*

Empirik, terj. Moh. Maghfur Wachid. Bangil Jatim: Al-Izzah, 1996.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,

2005.

Djaelani, Abdul Qadir. *Sekitar Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Media Da'wah,

1994.

Iqbal, Muhammad, dkk. *Pemikiran Politik Islam: Dari Masa Klasik Hingga*

Indonesia Kontemporer. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Kamil, Sukron. *Pemikiran Politik Islam Tematik*. Jakarta: Kencana Prenada Media

Group, 2013.

Madung, Otto Gusti. *Filsafat Politik: Negara dalam Bentangan Diskursus Filosofis*.

Yogyakarta: Ledalero, 2013.

Manda, Mila, dkk. *Cendekiawan Islam: dari Geber sampai Tamerlane*. Yogyakarta:

Kota Kembang, 2003.

Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: Raja

- Grafindo Persada, 1994.
- Saefudin, Didin. *Zaman Keemasan Islam: Rekonstruksi Sejarah Imperium Dinasti Abbasiyah*. Jakarta: Grasindo, 2002.
- Salim, Abdul Muin. *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002.
- Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Jakarta: UI Press, 1993.
- Sofyan, Ayi. *Etika Politik Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2012.
- Suntana, Ija. *Pemikiran Ketatanegaraan Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- Supriyadi, Dedi. *Perbandingan Fiqh Siyasah: Konsep, Aliran, dan Tokoh-Tokoh Politik Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo, 1992.
- Syafiie, Inu Kencana. *Etika Pemerintahan: Dari Keseimbangan Good Governance dengan Clean Governance Sampai Pada State of The Art Ilmu Pemerintahan dalam Mengubah Pemerintah Biadab Menjadi Pemerintah Beradab*. Jakarta: Rineka Cipta, Januari 2011.
- _____. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, April 2011.
- Syarif, Mujar Ibnu, dkk. *Fiqh Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Yatim, Badri. *Sejarah Peradaban Islam*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

- **Karya Ilmiah**

Anwar, Muhamad Saeful. “Kekuasaan Politik dan Pengaruhnya di Indonesia”,

Makalah. Cimahi: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jendral Achmad Yani, 2014.

Kristiannando, Youngki Sendi. “Syarat Kepala Negara Menurut Al-Mawardi dan Al-

Ghazali,” *Skripsi*. Jakarta: Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2014.

- **Internet**

Ali, *Pengertian Kepala Daerah, Tugas, dan Pemilihan Kepala Daerah*,

<http://www.informasiahli.com/2015/08/pengertian-kepala-daerah-tugas-dan.html?m=1>

Alipoetry, *Konsep Politik Al-Mawardi*,

<http://aliranim.blogspot.co.id/2010/09/konsep-politik-al-mawardi.html>

Hizbut Tahrir Indonesia, *Kepala Daerah dan Kekuasaannya*,

<http://hizbut-tahrir.or.id/2014/09/02/kepala-daerah-dan-kekuasaannya/>

Masrizal, *Pemikiran Politik Al-Mawardi*,

<http://maszal.blogspot.co.id/2015/11/pemikiran-politik-al-mawardi.html>