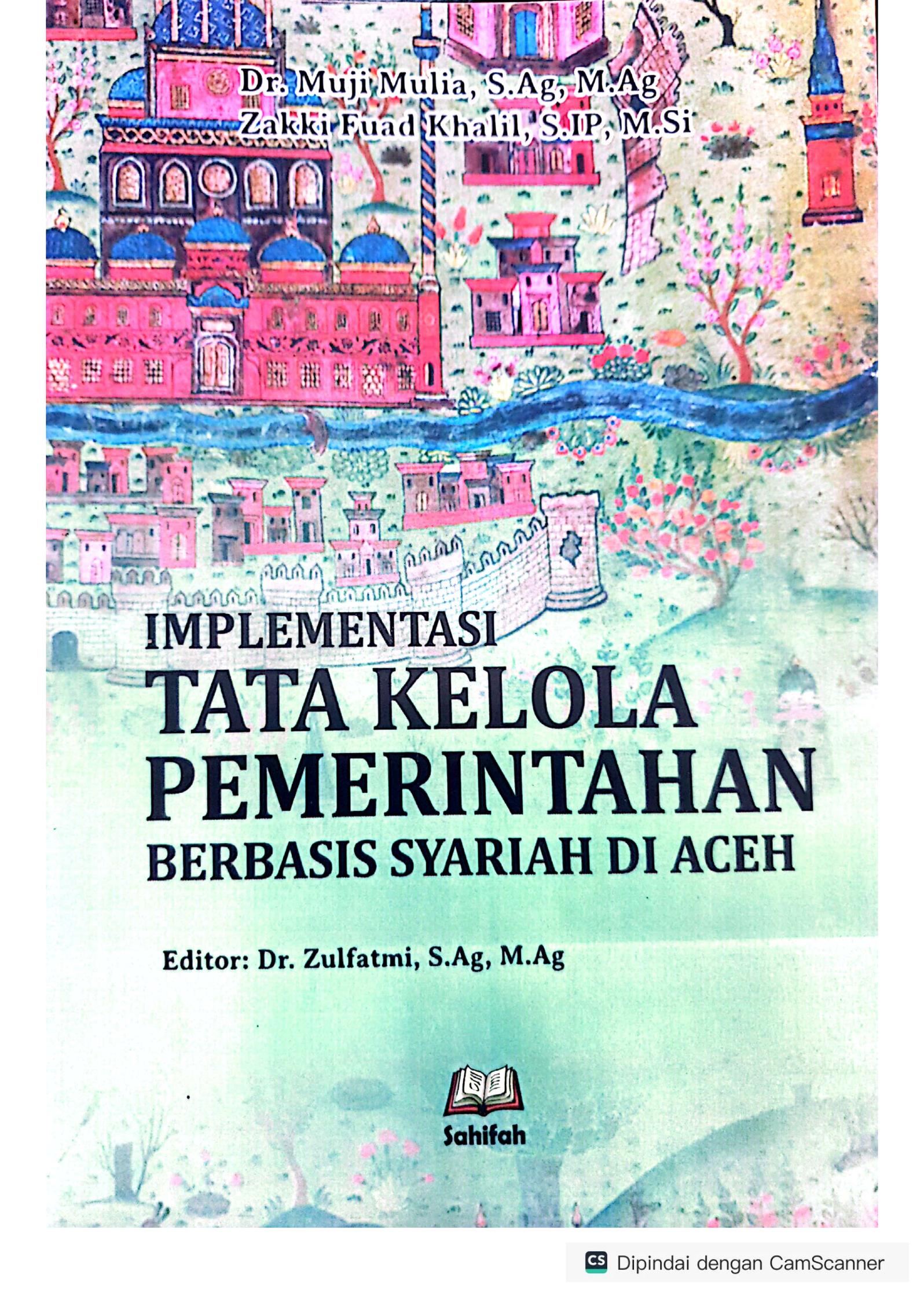


Dr. Muji Mulia, S.Ag, M.Ag
Zakki Fuad Khalil, S.IP, M.Si



**IMPLEMENTASI
TATA KELOLA
PEMERINTAHAN
BERBASIS SYARIAH DI ACEH**

Editor: Dr. Zulfatmi, S.Ag, M.Ag



Sahifah

Dr. Muji Mulia, S.Ag, M.Ag
Zakki Fuad Khalil, S.IP, M. Si

IMPLEMENTASI TATA KELOLA PEMERINTAHAN BERBASIS SYARIAH DI ACEH

Editor:
Dr. Zulfatmi, S.Ag, M.Ag



Sahifah
2020

i

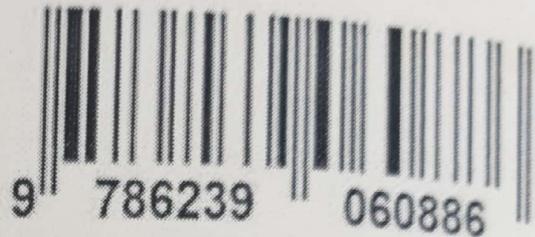
IMPLEMENTASI TATA KELOLA PEMERINTAHAN BERBASIS SYARIAH DI ACEH

Penulis:

Dr. Muji Mulia, S.Ag, M.Ag
Zakki Fuad Khalil, S.IP, M.Si

ISBN: 978-623-90608-8-6

ISBN 978-623-90608-8-6



Editor:

Dr. Zulfatmi, S.Ag, M.Ag

Desain Sampul:

Syah Reza

Tata Letak:

Rahmatul Akbar

Diterbitkan oleh:

Sahifah

Gampong Lam Duro, Tungkop Kabupaten Aceh Besar,
Provinsi Aceh, Kode Pos 23373, Telp. 081360104828

Email: sahifah85@gmail.com

Cetakan Pertama, Juni 2020

Hak cipta dilindungi Undang-undang

*Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan
dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kita panjatkan kehadirat Allah swt yang telah memberikan hidayah-Nya sehingga senantiasa berada dalam agama Islam yang telah diyakini mengandung nilai-nilai yang dapat memberi petunjuk bagi kehidupan manusia, baik di dunia maupun di akhirat. Shalawat beriring salam kita panjatkan keharibaan junjungan kita Nabi Muhammad saw beserta keluarganya, parasahabat, serta alim ulama.

Buku Implemetasi tata kelola pemerintahan berbasis syariah di Aceh merupakan suatu bagian dan semangat pemerintahan Aceh dalam rangka untuk memahami serta mengimplementasikan tata kelola pemerintahan berbasis syariah. Penerapan tata kelola pemerintahan dalam perspektif syariah salah satu bentuk operasionalnya dikelola oleh Dinas Syariat Islam dan Baitul Mal yang merupakan representasi dari penegakan syariat Islam di Aceh. Upaya penerapan syariat Islam sama sekali tidak terlepas dari semangat penegelolaan pemerintahan Aceh yang berlandaskan syariah yang didasari atas semangat meyelamatkan umat baik di dunia maupun di akhirat. Begitu juga pengelolaan harta masyarakat yang dikelola oleh Baitul Mal dalam melakukan pendistribusian zakat kepada masyarakat harus dilandaskan atas ketentuan prinsip-prinsip syariah.

Penerapan syari'at Islam era otonomi khusus untuk Aceh identik dengan kata-kata "penerapan syari'at Islam secara *kaffah* di Aceh". Bisa diartikan usaha untuk memberlakukan Islam sebagai dasar hukum dalam tiap tindak-tanduk umat muslim secara sempurna. Istilah *kaffah* digunakan karena Negara akan melibatkan diri dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Membuat hukum positif yang sejalan dengan syariat, merumuskan kurikulum yang Islami, dan masalah-maslah lain yang berkaitan dengan syari'at.

Kehadiran buku ini diharapkan mampu memberi nuansa dan kontribusi positif bagi pembaca, pengelola pemerintahan Aceh yang berlandaskan syariah. Akhirnya penulis menyadari buku ini tentu masih banyak terdapat kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan dan kritikan yang sifatnya memperbaiki dari pembaca. Atas segala perhatian dari semua pihak diucapkan terimakasih. Semoga penelitian ini ada manfaatnya.

Darussalam, 17 Juni 2020

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
BAB II : KONSEP PEMERINTAHAN	9
A. Pengertian Konsep Pemerintahan	9
B. Konsep Pemerintahan Islam	15
C. Ummah.....	32
D. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan.....	39
BAB III : PEMERINTAHAN ISLAM DI ACEH	51
A. Sejarah Pemerintahan dan Islam di Aceh	51
B. Tata Kelola Pemerintahan dalam Perspektif Syariah	63
C. Tata Kelola Pemerintahan Pada Masa Rasulullah Saw dan Sahabat.....	87
D. Tata Kelola Pemerintahan di Baitul Mal dalam Perspektif Syari'ah.....	94
E. Tata Kelola Dinas Syariat Islam dalam Bingkai Syariah.....	104
BAB IV PENUTUP	123
DAFTAR PUSTAKA	125
GLOSSARIUM	137
INDEKS	143
BIODATA PENULIS.....	147

BAB I

PENDAHULUAN

Pemerintahan merupakan suatu kebutuhan dan sebagai suatu kenyataan yang tidak dapat dihindarkan dalam kehidupan setiap warga negara yang memiliki banyak arti bagi mereka, secara perorangan atau secara bersama-sama. Pemerintah adalah harapan dan peluang untuk mewujudkan hidup yang sejahtera dan berdaulat melalui pengelolaan kebebasan dan persamaan yang dimiliki oleh warga negara. Pada sisi lain, pemerintah sebagai tantangan dan kendala bagi warga Negara terutama ketika pemerintah tidak menjalankan etika pemerintahan. Oleh Karena itu, Pemerintah dalam arti luas adalah semua aktivitas yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat, atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara.

Pemerintahan diharapkan dapat membentuk kesepakatan warga negara tentang bingkai kepatutan dalam proses kehidupan kolektif warga negara. Dengan demikian, kebutuhan akan kehidupan yang wajar mensyaratkan kewajiban pemerintah untuk membentuk hukum yang adil dan melakukan penegakan hukum demi rasa keadilan tersebut pada semua warga negara. Untuk mewujudkan tujuan dan harapan tersebut, maka diperlukan suatu sistem pemerintahan yang baik dan efektif yang sesuai dengan prinsip-prinsip bersifat demokratis, konsep pemerintahan yang baik itu disebut dengan *good governance*. *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *politician framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Konsepsi tata kelola pemerintahan yang baik juga telah berlaku dalam perspektif syariah. *Governance* (pemerintahan) menurut perspektif fikih kontemporer adalah suatu penggunaan otoritas kekuasaan untuk mengelola pembangunan yang berorientasi pada (1) penciptaan suasana kondusif bagi masyarakat untuk pemenuhan kebutuhan spiritual dan rohaninya sebagaimana disimbolkan oleh orang menegakan sholat, (2) penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan ekonomi sebagaimana dilambangkan oleh tindakan membayar zakat, (3) penciptaan stabilitas politik dan keanana sebagaimana diilhamkan oleh tindakan *amar ma'ruf nahi munkar*.¹

Untuk dapat mewujudkan *good governance* dalam tiga aspek tersebut diperlukan beberapa nilai dan dari nilai-nilai itu dapat diturunkan beberapa asas tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan memperhatikan ayat-ayat al-Qur'an dan Sunnah Nabi s.a.w. dapat ditemukan beberapa nilai dasar yang dapat dijabarkan menjadi asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu: *Syûrâ* (bermusyawarah), meninggalkan yang tidak bernilai guna, keadilan, tanggung jawab, dan amanah, orientasi ke hari depan.²

Mencermati ketentuan di atas, Aceh merupakan salah satu provinsi yang telah menjalankan sistem pemerintahan berlandaskan syariah. Pasca MoU perdamaian antara Pemerintah RI dengan GAM ditandatangani pada 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia, pemerintah kemudian mengeluarkan UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini

¹SyamsulAnwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007. <http://muhsinhar.staff.umsu.ac.id/good-governance-dalam-perspektif>. Di akses pada Tanggal 27 Maret 2017.

²Thahhan, Musthafa Muhammad, *Pemikiran Moderat Al-Banna*, Bandung: Harkatuna Group Syamil, 2007.

sebagai komitmen politik Pemerintah Indonesia dalam menindaklanjuti hasil dari perjanjian damai di Helsinki. Salah satu kewenangan (otonomi/*self-government*) yang diberikan dalam undang-undang tersebut adalah melaksanakan syariat Islam di Aceh secara *kaffah*, baik dalam hal ibadah, pendidikan, muamalat, syiar (dakwah), hukum perdata dan juga dalam hal hukum pidana.³

Penambahan kata-kata *kaffah* menjadi sangat penting karena adanya peran negara dalam pelaksanaannya. Di samping itu, untuk menunjukkan bahwa Syariat Islam yang akan dijalankan di Aceh bukan sesuatu yang sempit atau sangat sederhana yang hanya mencakup tiga aspek ajaran saja yaitu: aqidah, syari'ah dan akhlak. *Kaffah* di sini dapat diartikan secara sempurna dalam seluruh lingkup kehidupan ummat, baik berkaitan dengan pendidikan, ekonomi, kesehatan maupun aspek-aspek lainnya yang mampu menciptakan masyarakat madani.

Syari'at Islam yang akan dilaksanakan di Aceh bersifat *kaffah* atau mencakup seluruh aspek kehidupan, sedangkan aparat penegak hukum seperti hakim, jaksa, polisi dan pengacara yang menguasai dan memahami syari'at Islam secara baik relatif sedikit sekali, maka syari'at Islam yang akan dilaksanakan di Aceh akan dituangkan ke dalam bentuk qanun terlebih dahulu. Dengan bahasa lain, hukum positif yang akan dilaksanakan di Aceh baik yang materil atau yang formil terlebih dahulu akan dirumuskan dan dituangkan ke dalam bentuk Qanun.

Bukti nyata berkaitan dengan pemerintah Aceh dalam pelaksanaan pemerintahan dalam bingkai syariah yaitu dengan dibentuknya kelembagaan Baitul Mal dan Dinas Syari'at Islam. Kedua instansi ini merupakan tindak lanjut dan aplikasi dari turunan UUPA yang tidak ada

³Pasal 125 UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

pada provinsi lain di Indonesia, bahkan dunia sekalipun. Kedua lembaga tersebut mencerminkan kekhususan otonomi khusus Aceh. Pembentukan Badan Baitul Mal di Aceh telah terjadi pada tahun 2003 adalah sebagai bagian dari pelaksanaan syariat Islam secara *kaffah*. Ada kerinduan muslimin Aceh mengaktualkan kembali institusi yang pernah eksis dalam sejarah Islam. Bahkan, kewenangan Baitul Mal ketika itu tak sebatas mengelola harta agama, tapi berfungsi sebagai Kas Negara (Islam). Pembentukan Baitu Mal Aceh merupakan inspirasi dari aplikasi ekonomi Islam yang diterapkan oleh khalifah Umar bin Khathab, dimana sesungguhnya masa terbaik Islam setelah masa kenabian adalah masa *khulafaur rasyidin*. Sebab masa mereka merupakan cermin pengaplikasian yang benar terhadap metodologi Islam, dan ijtihad mereka dinilai sebagai sunnah (jalan hidup) yang seyogianya dipegang teguh oleh generasi umat yang berikutnya.⁴ Umar bin Khathab telah melakukan ijtihad-ijtihadnya dalam mengaplikasikan hukum-hukum Islam dalam bidang ekonomi yang merupakan bidang terpenting dalam kehidupan umat manusia. Oleh karena itu, untuk melihat aktualisasi dan implikasi syariat Islam di Aceh dapat ditelusuri pada kedua lembaga dan instansi yang disebutkan di atas.

Demikian pula dengan keberadaan dinas syari'at Islam merupakan sejalan dengan adanya penerapan syariat Islam di Aceh. Secara kelembagaan syari'at Islam adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek dan ruang gerak kehidupan. DSI merupakan perpanjangan tangan pemerintah yang berada pada garda terdepan dalam pelaksanaan syariat Islam. Pelaksanaan syariat Islam di Aceh dalam semua aspek kehidupan adalah cita-cita dan harapan semua pihak, secara tersirat keberadaan

⁴Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Al-Khathab*, terj. Asmuni Solihan Zamakhsyari, (Jakarta: Khalifa, 2006) h. 2.

DSI untuk menyelamatkan manusia khususnya umat Islam di Aceh, agar selamat di dunia dan lebih-lebih di akhirat kelak. Pelaksanaan Syari'at Islam diatur dalam Peraturan Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat'at Islam.⁵ Secara yuridis, penerapan syariat Islam di Aceh diatur dalam UU No. 44 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan provinsi Daerah Istimewa Aceh. Selanjutnya diperkuat dengan UU No.18 Tahun 2001 pelaksanaan syariat Islam di Aceh secara *kaffah*. Selanjutnya MoU Helsinki antara pemerintah Indonesia dengan gerakan Aceh merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005. Mou tersebut mengamanatkan pembentukan undang-undang baru tentang pemerintah Aceh yang kemudian melahirkan UUPA No.11 Tahun 2006.⁶

Adapun aspek-aspek pelaksanaan Syari'at Islam adalah seperti terdapat dalam Perda Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam. Bab IV Pasal 5 ayat 2, yaitu: Aqidah, Ibadah, Muamalah, Akhlak, Pendidikan dan dakwah Islamiyah/amar makruf nahi mungkar, Baitul Mal, kemasyarakatan, Syiar Islam, Pembelaan Islam, Qadha, Jinayat, Munakahat, dan Mawaris. Dasar hukum pelaksanaan syariat Islam di Aceh adalah diundangkan UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 tahun 2001. Dalam Undang-undang Nomor 44 Syari'at Islam didefinisikan sebagai semua aspek ajaran Islam. Dalam undang-undang Nomor 18 disebutkan bahwa Mahkamah Syar'iyah akan melaksanakan Syari'at Islam yang dituangkan ke dalam qanun terlebih dahulu. Qanun adalah peraturan yang

⁵Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh No. 5 Tahun 2000 Tentanag Pelaksanaan Syari'at Islam

⁶Laporan Penelitian Penyusunan *Grand Desain Pelaksanaan Dinul Islam Tahap I*, Banda Aceh, 2014, h. 3.

dibuat oleh pemerintah daerah Aceh untuk melaksanakan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh.⁷

Secara ketentuannya Aceh serta prinsip Aceh telah melaksanakan sistem pemerintahan berdasarkan perspektif syariah yang didasari atas ketentuan dalam pasal (125) Undang-undang No.11 tahun 2006 ayat (1) disebutkan bahwa syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi beberapa hal, antara lain: (1) aqidah, (2) syariah dan (3) akhlak. Pasal ini dijelaskan lebih rinci dalam ayat 2 (dua) yaitu syariat Islam sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) meliputi ibadah, *ahwal al-syakhsyah* (hukum keluarga/perdata), *muamalah* (hukum ekonomi), *jinayat* (hukum pidana), *qadha* (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam.⁸

Penerapan syari'at Islam era otonomi khusus untuk Aceh akrab dengan kata-kata " penerapan syari'at Islam secara *kaffah* di Aceh". Bisa diartikan usaha untuk memberlakukan Islam sebagai dasar hukum dalam tiap tindak-tanduk umat muslim secara sempurna. Istilah *kaffah* digunakan karena Negara akan melibatkan diri dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Membuat hukum positif yang sejalan dengan syariat, merumuskan kurikulum yang Islami, dan masalah-maslah lain yang berkaitan dengan syari'at.

Islam sebagai agama yang kaya akan nilai-nilai memberikan pedoman dalam perwujudan sistem pemerintahan yang baik, agar kesejahteraan terwujud dengan baik, setidaknya ada tiga pilar dalam mewujudkan

⁷Al Yasa'Abubakar, " *Hukum Pidana Islam Di NAD*", Banda Aceh; Dinas Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2006, h. 61.

⁸Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

kepemerintahan yang baik yakni transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.⁹

Pilar pertama adalah transparansi. Transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintah. Keterbukaan dan kemudahan informasi penyelenggaraan pemerintahan memberikan pengaruh untuk mewujudkan berbagai indikator lainnya. ini diwujudkan dengan memberikan akses yang terbuka ke semua kalangan dalam setiap prosesnya. Dalam terminologi agama, transparansi ini disetarakan dengan kejujuran. Kejujuran merupakan pilar penting dalam terbentuknya tata kelola pemerintahan yang baik. Pemimpin tidak jujur dan bahkan kerap memanipulasi warganya, begitu pula sebaliknya.

Selain transparan dan jujur, pilar *kedua* adalah akuntabel. Dalam bahasa agama, ini terkait amanat, setia, dan tepat janji (*al-amanah wa al-wafa' bi al-'ahdi*). Orang yang mengedepankan transparansi dan jujur dalam tingkah lakunya, biasanya akan mudah dipercaya, dan dipastikan setia dan tepat janji. Pilar *ketiga* adalah partisipasi, yang dimaksud disini adalah kebersamaan para pelaku, termasuk kalangan marginal dan perempuan untuk secara gotong-royong membicarakan, merencanakan, dan membuat kebijakan pengelolaan sumber daya publik serta mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaannya.

Prinsip-prinsip di atas menjadikan tolak ukur pemerintahan di Aceh dalam menjalankan dan

⁹Fawaid Ahmad Islam, Budaya Korupsi dan *Good Governance.*, 2010, Jurnal online. <http://karsa.stainpamekasan.ac.id/index.php/jks/article/download/45/36>, diakses tanggal 24 Maret 2017

memberlakukan pemerintahan berlandaskan syariah, salah satunya pengelolaan zakat berdasarkan sistem Islam dan penerapan syari'at Islam melalui kelembagaan Badan Baitul Mal. Kelembagaan tersebut merupakan representatif pemerintahan Aceh dalam menjalankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah dalam perspektif syariah.

Prinsip-prinsip yang biasa dipahami terkandung dalam ide '*good governance*' itu mencakup : *rule of law*, *profesionalisme*, *efektifitas*, *efisiensi*, *transparansi*, dan *akuntabilitas*. Semua prinsip yang diidealkan untuk suatu doktrin baru mengenai pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut dapat dengan mudah kita baca dalam perspektif pesan-pesan keagamaan yang dengan demikian dapat lebih mudah dipahami oleh segenap warga negara yang akrab dengan bahasa agama, khususnya Islam. '*Rule of law*' dimaksudkan bahwa pemerintahan yang baik itu harus didasarkan atas aturan yang berlaku, halal dan tidak melanggar. *Profesional* artinya bahwa pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan itu harus lah dilakukan dengan '*itqon*' dengan sebaik-baiknya sesuai dengan Hadits Nabi bahwa Allah mencintai orang yang apabila mengerjakan suatu pekerjaan, ia kerjakan dengan sebaik-baiknya. *Efektifitas* dan *efisiensi* dimaksudkan bahwa pekerjaan yang dilakukan harus tuntas, berhasil, tetapi dengan terhindar dari segala bentuk kemubaziran. Sedangkan *transparansi* dan *akuntabilitas* berkaitan erat dengan keterpercayaan yang sangat dijunjung tinggi dalam Islam.¹⁰

BAB II

¹⁰Peranan Islam Dalam Membangun Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa Oleh Jimly Asshiddiqie, SH (Orasi dalam rangka Silaturahmi Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), di Jakarta, Ahad, 25 September, 2011). http://www.jimly.com/makalah/namafile/140/Good_Governament_utm_DDII.pdf. di Akses Pada Tanggal 23 Maret 2017

KONSEP PEMERINTAHAN

A. Pengertian Konsep Pemerintahan

Pemerintahan secara bahasa berarti melakukan pekerjaan menyeluruh. Penambahan awalan "pe" menjadi "pemerintah" berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah. Penambahan akhiran "an" menjadi "pemerintahan" berarti perbuatan, cara, hal atau urusan daripada badan yang memerintah tersebut.¹¹ Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.¹²

Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem adalah susunan yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan lainnya dengan teratur dan terencana untuk mencapai tujuan tertentu.¹³Oleh karena itu, yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja antar lembaga-

¹¹Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam Studi Pemikiran A. Hasjmy*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, h.114.

¹²Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983. h. 171.

¹³Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cet. Kedelapan, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011, h. 56.

lembaga negara.¹⁴ Jimly Asshiddiqie,¹⁵ mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan ada beberapa macam yaitu, pertama, bentuk pemerintahan dimana adanya hubungan yang erat Antara eksekutif dan parlemen. Eksekutif dan parlemen saling tergantung satu sama lainnya. Bentuk pemerintahan seperti ini disebut dengan sistem pemerintahan presidensiil (*fixed executive*)¹⁶

Sementara Pamudji mengemukakan bahwa istilah “*government*” paling sedikit mempunyai 4 (empat) arti yaitu :¹⁷

1. Menunjukkan kegiatan atau proses pemerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of governing*).
2. Menunjukkan masalah-masalah (hal ihwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*).
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people chargewidth the duty of governing*).
4. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular society is governed*).

Pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan negara menunjukkan adanya badan pemerintahan, kewenangan pemerintah, cara memerintah (*technique to*

¹⁴Isra Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 23.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu, 2007, h. 311.

¹⁶Abu Daud Busroh, *Ilmu...*, h. 63.

¹⁷Pamudji, S. 1993. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Bumi Aksara, h. 24-25.

govern), wilayah pemerintahan (*state, local, rural and urban*) dan sistem pemerintahan (*government system*) dalam menjalankan fungsi pemerintahannya. Sedangkan Rasyid, mengatakan bahwa pemerintahan mengandung makna mengatur (UU), mengurus (mengelola) dan memerintah (memimpin) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bagi kepentingan rakyat.¹⁸

Pelaksanaan *desentralisasi* dan otonomi daerah telah menggulirkan begitu banyak perubahan di daerah. Ruang yang lebih lebar bagi daerah untuk mengelola tata pemerintahannya sendiri telah melahirkan banyak inovasi. Bentuk-bentuk ini telah melahirkan *mozaik* dari dinamika daerah, dengan segala kelebihan dan kekurangannya.

Pemerintah sebagai personifikasi sebuah negara tidak dapat berjalan sendirian dalam mencapai tujuan negara, yakni tercapainya keadilan dan kesejahteraan sosial. Pemerintah perlu berinteraksi dan bekerjasama dengan *subkultural* lainnya, walau akhirnya keadilan sosial menjadi tanggungjawab negara dibangun atas dasar sosialitas. Pemerintahan memang tidak identik dengan negara, karena negara bersifat statis, sedangkan pemerintahan bersifat dinamis. Namun antara negara dengan pemerintahan tidak dapat dipisah karena pemerintahlah yang berfungsi melaksanakan urusan-urusan kenegaraan. Pemerintah merupakan alat kelengkapan Negara yang bertugas memimpin organisasi Negara untuk mencapai tujuan Negara. Dengan demikian, maka pemerintah disebut sebagai personifikasi Negara. Suatu pemerintahan menentukan corak sistem yang dianut oleh negara, apakah teokrasi, nomokrasi dan sebagainya. Corak pemerintahan melahirkan bentuk sebuah negara.

¹⁸Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: Yasrif Watampone, 2007, h. 2

Tata pemerintahan harus memenuhi kebutuhan yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil merupakan fungsi utama dari pemerintah. Hak dan kebutuhan harus dilindungi dan dipenuhi pemerintah. Kebutuhan manusia bermacam-macam ada yang bisa dipenuhi sendiri, ada yang dipenuhi melalui pasar (*private choice*), menimbulkan konflik, ketidakadilan, atau tidak terpenuhi sama sekali. Oleh karena itu, pemenuhan kebutuhan harus diproses secara istimewa.

Tata pemerintahan harus diatur sesuai dengan kebutuhan masyarakat, geografis, penduduk, ekonomi lokal, dan serta berkearifan lokal dalam pendistribusian kesejahteraan secara adil. Konsep *governance* tidaklah baru dan seumur seperti peradaban manusia. Secara sederhana *governance* berarti *the process of decision-making and the process by which decision are implemented (or not implemented)*. Jadi, tata pemerintahan mengacu pada proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan-keputusan tersebut dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. *Governance* dapat digunakan dalam beberapa konteks seperti *corporate governance, international governance, national governance and local governance*.¹⁹*Governance* merupakan pemerintahan bertumpu pada kompatibilitas atau keharmonisan di antara berbagai komponen atau kelompok ataupun kekuatan yang ada di dalam Negara.

Di dalam pemerintahan yang *governance* maka terjadilah atau dituntut adanya sinergi di antara ketiga faktor yang ada yaitu, pemerintahan itu sendiri (*public*), masyarakat (*community*), atau *civil society* (masyarakat madani). Adapun ciri-ciri *civil society* (masyarakat madani) adalah *civility* (keberadaban) dan *fraternity* (persaudaraan), ciri lainnya antara lain *trust* (kepercayaan) di antara kelompok-kelompok sosial, toleran dan dijunjung tinggi

¹⁹Sumaryadi, I Nyoman, *Sosiologi Pemerintahan*, Bogor: Ghalia Indonesia Press, 2010 , h. 28.

HAM, akuntabilitas dan keterikatan pada hukum.²⁰ dan pihak swasta (private).²¹ Oleh karena itu, di dalam pemerintahan yang *governance* terdapat peran berbagai aktor di luar pemerintah dan Negara, Dengan demikian, pemerintah dituntut agar lebih demokratis.

Tata ke pemerintahan juga bisa dimaknai sebagai salah satu pengelolaan pemerintahan dari pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Aktor-aktor lain yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan beragam bergantung pada level pemerintahan yang sedang dibicarakan. Di daerah perdesaan, misalnya pelaku-pelaku lain termasuk tuan-tuan tanah yang berpengaruh, asosiasi petani, koperasi, LSM, lembaga penelitian, pemimpin agama, lembaga keuangan, partai politik, militer dan sebagainya. Ndraha memetakan materi kajian pemerintahan sebagai berikut:²²

1. Bidang hubungan pemerintahan terdiri atas: dukungan sosial, keterwakilan, partisipasi masyarakat, konflik kepentingan, pertukaran, musyawarah, kerjasama, kepemimpinan, janji dan percaya, konsumen-produser.
2. Pemerintahan itu memiliki status dan peran yang diperintah terdiri atas: makhluk, manusia, penduduk, warga masyarakat, warga bangsa, warga negara, yang diperintah, lembaga sosial, dan kelompok.
3. Tuntutan yang diperintah terdiri atas: jasa publik, dan layanan sipil
4. Pemerintah yang terdiri atas: elit dan rakyat jelata, rejimentasi, organisasi, birokrasi, dinas, kekuasaan

²⁰ Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik*, Jakarta: Kencana, 2013, h. 130.

²¹ Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012, h. 184.

²² Warsito Utomo, *Administrasi...*, h. 26-27.

dan nilai-nilai derivatifnya, kelompok partisan, dan kelas sosial

5. Kewajiban dan tanggungjawab pemerintah meliputi; *pertama* pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan yang diperintah. *Kedua* pengaturan masyarakat. *Ketiga* pemberdayaan masyarakat. *Keempat* pembangunan masyarakat
6. Pemerintah yang dianggap mampu memenuhi kewajiban dan tanggungjawab tersebut, meliputi; demokrasi, komunikasi, legitimasi sosial, *careesism*, profesionalisme, *responbility*, *amicability*, *ethicality*, *social acceptability*, *resposiveness*.
7. Terbentuknya pemerintah yang sedemikian itu, meliputi; sejarah, *social recruitment*, *social contract*, *social representativeness*, birokrasi, tradisi, karisma, *heroisme*, dan mitos
8. Proses pemerintahan, meliputi; ekologi sosial, dinamika sosial, perubahan sosial, gerakan sosial, transformasi sosial, *institution building*, *social policy*, *social engineering*, *social marketing*, *working group*, *social evaluation*, *social feedback*, *social behavior*, *social action*, *social development*, dan *social reform*.
9. Kinerja pemerintah meliputi; aspirasi masyarakat, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, kepuasan masyarakat, *social responsibility*, *social order*, *social reward*, *social justice*, dan *social welfare*.

Dalam pemerintahan yang baik dapat direncanakan mekanisme pengelolaan dalam bentuk kelembagaan dimana pengaturan kerja (termasuk sanksi) politisi dan peran para pelaku bisa ditetapkan. Pemerintah yang bersih mempunyai beberapa aspek. *Pertama*, prinsip koordinasi, informal dan formal. *Kedua*, mengacu ke para pelaku pemerintahan, yaitu pemerintah dan kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat itu sendiri mempunyai kepentingan yang berbeda. Wujud dari tata kelola pemerintahan yang baik adalah terciptanya keharmonisan *public*, *private* dan *community* mendudukkan dirinya sesuai

dengan kapasitas dan lingkungannya masing-masing melakukan sinergi antar ketiga komponen itu. Di dalam pemerintahan yang *good governance* terwujudlah pemerintahan yang baik (*good governace*)., itulah yang diharapkan oleh masyarakat. Ada beberapa indikator untuk terpenuhinya serta terbentuknya *good governance*. Pertama, *rule of law*, yang berarti terjamin adanya kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat maupun pihak swasta terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Kedua, partisipasi, yang mengandung makna, terbukanya akses bagi seluruh komponen atau lapisan untuk ikut serta atau terlibat dalam pembuatan keputusan atau kebijakan.

Legitimasi yang melibatkan evaluasi prestasi pemerintah dalam melaksanakan otoritasnya. Peran *pers* menjadi sangat penting untuk melakukan evaluasi prestasi pemerintah dari hari ke hari yang tidak tergantung kepada laporan pertanggungjawaban pemerintah di parlemen. Komponen pemerintahan yang bersih biasanya meliputi; pemerintahan berdasarkan hukum, transparansi dalam pembuatan kebijakan, pembuatan kebijakan yang bertanggungjawab, birokrasi yang memenuhi syarat masyarakat warga yang memiliki kemampuan.

B. Konsep Pemerintahan Islam

Islam sudah mendiskusikan tentang konsep Negara sejak periode klasik. Di antara para pemikir politik muslim pada masa klasik seperti Al-Mawardi, al-Farabi, Ibnu Khaldun, Ibnu Taimiyah dan lainnya. Pembicaraan tentang konsep Negara dalam Islam terus bergulir hingga ke periode modern. Tokoh-tokoh pemikir politik muslim modern seperti Muhammad Abduh, Muhammad Iqbal, Rasyid Ridha dan tokoh-tokho muslim lainnya. Salah satu tokoh muslim yang paling berpengaruh membicarakan tentang konsep Negara Islam yaitu Rasyid Ridha. Menurut pendapatnya premis pokok dalam sebuah Negara Islam adalah syari'ah. Logika berfikirnya adalah untuk

mengimplemantasikan syari'ah membutuhkan sokongan kekuasaan (Negara). Ajaran dan hukum Islam mustahil diwujudkan kalau Negara tidak berdasarkan Negara Islam.²³Dengan demikian, jelaslah yang membedakan Negara Islam dengan Negara non Islam terletak pada jalan atau tidaknya ajaran Islam atau hokum Tuhan dalam sebuah Negara tersebut.

Pemerintahan Islam adalah pemerintahan yang menggunakan Al-Qur'an dan Sunnah sebagai rujukan dalam menjalankan roda pemerintahan. Tokoh lain seperti Hasan Al-Banna memberikan pengertian pemerintahan Islam adalah pemerintah yang terdiri dari pejabat-pejabat pemerintah yang beragama Islam, melaksanakan kewajiban-kewajiban agama Islam dan tidak melakukan maksiat secara terang-terangan, melaksanakan hukum-hukum dan ajaran-ajaran agama Islam.²⁴ Sistem pemerintahan Islam yang sudah dijalankan sejak masa awal keislaman sangat tergantung kepada kondisi dan konteks umat pada masanya. Pemerintahan Islam juga sering disebut dengan istilah Khilafah, Daulah Islamiyah atau Daarul Islam. Rasjid Sulaiman mengatakan, khilafah ialah Suatu susunan pemerintahan yang diatur menurut ajaran Agama Islam, sebagaimana yang dibawa dan dijalankan oleh Nabi Muhammad SAW, semasa hidup beliau. Dan kemudian dijalankan oleh Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar Bin Khathab, Utsman Bin Affan, dan Ali Bin Abu Thalib). Kepala Negeranya dinamakan Khalifah.²⁵Khilafah adalah pengganti Nabi Muhammad

²³Asghar Ali Engineer, *Devolusi Negara Islam*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000, h. 168.

²⁴Moh.Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara Indonesia, 1983, h.171

²⁵Imran, Muhammad, *Syuro'Sistem Syuro' Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam Syuro' System ' In The Organization Of The Islamic Jurnal IuS Vol. III Nomor 7 April 2015.*

saw dengan kewenangan untuk mengatur kehidupan dan urusan umat, baik berkaitan dengan keagamaan maupun keduniaan yang hukumnya wajib bagi umat untuk patuh dan taat sepenuhnya. Berdasarkan definisi dari khilafah tersebut, maka menurut Ali Abd Raziq mengatakan bahwa tugas khilafah adalah melaksanakan hukum dan peraturan syariat.

Pada satu sisi, Ali Abd Raziq termasuk pemikir yang tidak setuju dengan sistim khilafah, alasannya adalah sistem tersebut tidak mempunyai landasan yang kukuh dari al-Qur'an dan hadist dan juga ijma'. Meskipun demikian, argumentasi wajibnya kekhalifahan untuk tujuan terlaksananya tugas-tugas keagamaan tidak selamanya tepat menurut pandangan Ali abd raziq, bahkan menurutnya, kadangkala terjadi sebaliknya dibalik sistim kekhalifahan tersebut. Raziq memang mengakui pentingnya sebuah Negara untuk kelangsungan kepentingan sosial, akan tetapi tidak mesti dalam bentuk sistim khilafah, tetapi bisa beraneka ragam bentuk dan sifatnya.²⁶ Lebih lanjut menurut Raziq, misi kenabian adalah misi agama an sich yang tidak ada kaitan dengan misi politik (keduniawian), Nabi sebagai utusan Allah membawa misi kerasulan, tidak untuk mendirikan sebuah Negara. Pasca wafatnya Rasul, menurut Raziq tidak ada seorangpun yang sanggup mengganti tugas risalahnya. Munculnya Abu Bakar sebagai khalifah pertama, bukanlah untuk menggantikan posisi risalah , akan tetapi menurut Raziq, munculnya Abu Bakar merupakan bentuk baru yang bersifat duniawi (*profane*). Kenapa Abu Bakar menyebut dirinya sebagai khalifah Rasul (pengganti atau wakil Rasul), menurut Raziq agar kaum muslimin taat kepadanya seperti taat kepada Rasul. Sesuai dengan pendapat Ali abd Raziq, memang pada masa pemerintahan *khulafa alrasyidun*, tidak ada wacana bahwa

²⁶Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2013, h. 28.

khalifah sebagai bayang-bayang Allah di muka bumi. Abu Bakar sendiri sebagai khalifah pertama menolak dipanggil dengan khalifatullah.²⁷ Dengan demikian, kekhalifahan menurut Ali Abd Raziq, suatu konsep yang tidak ada kaitannya dengan Islam. Sistem kekhalifahan merupakan sebuah keniscayaan yang eksistensinya sesuai dengan kondisi dan situasi ketika itu. Sehingga ketika kondisi dan situasi sudah berubah, tidak mungkin memaksakan sebuah sistem yang tidak relevan lagi dengan konteks zaman.

Para pemikir, terutama pemikir klasik dengan ciri periode ini adalah kemapanan yang terjadi di dunia Islam, secara politik Islam menguasai kekuasaan dan pengaruhnya di belahan dunia, mendefinisikan Negara yaitu munculnya istilah Negara karena adanya hubungan timbal balik dan rasa saling membutuhkan sesama manusia (Plato).²⁸ Menurut Aristoteles, Negara adalah persekutuan dari keluarga-keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.²⁹ Terbentuknya sebuah Negara atau kedaulatan pada hakikatnya sebuah kontrak atau perjanjian sosial, dalam istilah Hobbes, *covenant*. Dalam perjanjian itu manusia atau individu secara sukarela menyerahkan hak-haknya serta kebebasannya kepada seorang penguasa Negara atau semacam dewan rakyat.³⁰ Negara adalah suatu kesatuan hukum yang bersifat langgeng, yang di dalamnya mencakup hak institusi sosial yang melaksanakan kekuasaan hukum secara khusus dalam menangani masyarakat yang tinggal dalam wilayah tertentu. Dan

²⁷Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014, h. 126.

²⁸Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001, h. 34.

²⁹Efriza, *Ilmu Politik Dari Ilmu Politik sampai Sistem Pemerintahan*, Bandung: Alfabeta, 2013, h. 42.

³⁰Efriza, *Ilmu Politik...*, h. 42.

Negara memiliki hak kedaulatan, baik dengan kehendaknya sendiri maupun dengan jalan penggunaan kekuatan fisik yang dimilikinya. Dari berbagai definisi Negara yang telah dipaparkan oleh para pemikir tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan (control) monopolitis dari kekuasaan yang sah. Negara merupakan suatu wilayah yang diperintah sebuah pemerintahan yang memiliki kekuasaannya yang sah dalam memaksa individu atau rakyat yang diperintahnya untuk menjalankan peraturan dan undang-undangnya melalui sebuah pengawasan untuk mencapai tujuan tertentu.

Dengan demikian, Negara dibutuhkan dalam Islam untuk merealisasikan wahyu-wahyu Allah, Negara merupakan alat bukan tujuan itu sendiri, para pemikir dan ulama bebeda pendapat tentang landasan berdirinya Negara Islam. Menurut Al-Mawardi, pendirian Negara Islam berdasarkan ijma' ulama adalah fardhu kifayah. Pemikir lain seperti Al-Ghazali berpendapat bahwa agama adalah landasan bagi kehidupan manusia dan kekuasaan politik (Negara) adalah penjaganya. Keduanya merupakan hubungan erat; politik tanpa agama bisa hancur, sebaliknya agama tanpa kekuasaan politik dapat hilang dalam kehidupan manusia. Kekuasaan politik atau Negara merupakan penjaga bagi pelaksanaan agama³¹ Dengan demikian, menurut Al-Ghazali, untuk mendirikan sebuah Negara dalam Islam bukanlah berdasarkan kepada pertimbangan akal, akan tetapi berdasarkan perintah syar'i. Pendapat lain yang agak berbeda dengan pendapat Al-Ghazali sebagaimana dikemukakan oleh Ibnu

³¹Al-Ghazali, *Al-Iqtishad fi al-I'tiqad*, Mesir: Maktabah al-Lund, 1972, h. 198. Lihat juga dalam *Fiqh Siyasah*, Muhammad Iqbal, h. 152.

Taimiyah, dimana Ibnu Taimiyah menolak ijma' sebagai landasan kewajiban mendirikan Negara. Ia lebih melihat dari aspek sosiologis akan pentingnya sebuah Negara. Menurut pendapatnya, kemaslahatan dan kesejahteraan manusia tidak akan tercipta kecuali hanya dalam suatu tatanan sosial dimana setiap orang saling bergantung pada yang lainnya. Oleh sebab itu, dibutuhkan Negara dan pemimpin yang akan mengatur kehidupan sosial tersebut.³² Abd Qadir Audah mengatakan ada beberapa argument tentang wajibnya mendirikan Negara diantaranya, pertama, khalifah atau *imamah* merupakan sunnah *fi'liyah* Rasulullah saw sebagaimana pendirian Negara Madinah. Di Madinah, Rasulullah menyatukan umat Islam dibawah kepemimpinannya. Kedua, umat Islam, khususnya para sahabat Nabi, sepakat (Ijma') untuk memilih pemimpin Negara setelah wafatnya Rasulullah saw, sekiranya waktu itu tidak ada kesepakatan para sahabat, tentu saja tidak terjadi pemilihan kepala Negara. Ketiga, sebagian besar kewajiban syariat tergantung pada adanya Negara. Keempat, nash-nash al-Qur'an dan Hadist Nabi sendiri mengisyaratkan tentang wajibnya mendirikan Negara, seperti dalam surat an-nisa' ayat 59. Kelima, Sesungguhnya Allah menjadikan umat Islam sebagai satu kesatuan, meskipun berbeda bahasa, suku bangsa, dan warna kulitnya. Oleh karena itu, umat Islam merupakan satu kesatuan politik dan keenam, konsekuensi dari kesatuan politik ini adalah bahwa umat Islam harus memilih dan mematuhi satu pemimpin tertinggi.³³ Pemikir muslim kontemporer lainnya seperti Abdullahi Ahmad an-na'im berpendapat bahwa "setiap masyarakat membutuhkan negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi penting, seperti mempertahankan kedaulatan dari

³² Ibn Taimiyah, *Manhaj al-Sunnah al-Nabawiyah*, Riyadh: Maktabah al-Riyadh al-Haditsah, t, tp, h.23.

³³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah....*, h. 153.

ancaman luar, menjaga perdamaian dan keamanan publik dalam wilayahnya, menyelesaikan perselisihan antarwarga, serta menyediakan pelayanan yang dibutuhkan untuk kebaikan mereka.³⁴

Negara Islam yang menjalankan sebuah pemerintahan tentu memiliki dasar hukum sebagai pegangan atau menjadi acuan dalam menjalani roda pemerintahannya. Pemerintahan Islam (Daulah Islamiyah) merupakan hasil gagasan dari Rasulullah SAW dan para sahabat tidak bisa lepas dari ajaran-ajaran Islam sehingga dengan demikian yang menjadi dasar hukum dari pemerintahan Islam adalah al-Qur'an dan al-Hadist. Dalam segala proses pemerintahan harus mengacu pada dua dasar tersebut. Islam bertujuan untuk membahagiakan manusia seluruhnya, tanpa ada ikatan kesukuan, sosial, ekonomi, dan lain-lain. Persaudaraan keimananlah yang mengikat kaum muslimin dalam satu Negara, dan itulah yang menjadi dasar Negara Islam.

Demikian juga, dalam pemerintahan Islam tentu membutuhkan seorang pemimpin atau penguasa seperti halnya kebanyakan pemerintahan lainnya. Pemerintahan negara harus dipimpin oleh seorang yang mampu mengelola secara efektif mengenai persoalan-persoalan negara yang dipimpinnya. Pemimpin atau penguasa dalam pemerintahan Islam ada yang diberikan gelar Khalifah (pemimpin), gelar khalifah melekat pada pemimpin yang menerapkan sistem khilafah dalam sebuah negara. Adakalah seorang pemimpin dijuluki dengan raja ketika sebuah negara menjalankan sistem monarkhi. Khalifah memiliki kewenangan atau kekuasaan dalam mengatur dan menjalankan roda pemerintahan berdasarkan nilai-nilai syari'ah (al-Quran dan al-Hadist). Seorang khalifah dipilih dan diangkat oleh rakyat melalui sistem *syura'* (musyawarah) dan kemudian di *bai'at*

³⁴Abdullahi Ahmed Aan-Na'im, *Islam dan Negara Sekuler*, Pejer. Sri Murniati, Bandung: Mizan, 2007, h. 85.

(dilantik) oleh rakyat itu sendiri. Syura (musyawarah) merupakan salah satu prinsip kenegaraan dalam Islam.

Syura atau *al-musyawarah* dan *al-masyurah*, berasal dari pecahan kata kerja *syawaro*, Ibnu Manzur (w.711 H) dalam bukunya "Lisan al-Arab" menyatakan, jika dikatakan "*syara al-'asal yasyuruhu syauran*", yakni mengeluarkan dan memilih madu (dari tempatnya).³⁵ Adapun makna syura secara terminology berarti tuntutan mengeluarkan pandangan dari mereka yang memiliki ilmu pengetahuan dan pengalaman untuk menyampaikan suatu perkara agar mendekati kebenaran.³⁶

Syura menurut Arkoun bertujuan untuk mewujudkan masyarakat yang bermoral, bertanggung jawab, dan bermartabat, sehingga anggota masyarakat Muslim mendapat keridhaan Allah, baik dalam persoalan pribadi maupun dalam permasalahan sosial keumatannya.³⁷ Pemikir muslim lainnya seperti Syaltut, berpendapat bahwa tidak semua orang menjadi khalifah (penguasa). Ada dua syarat untuk diangkat menjadi penguasa (khalifah) yaitu, pertama, terpuji tingkah laku, dan kedua, adil.³⁸ Apabila kepala Negara melanggar kedua syarat ini dan zalim terhadap umat, maka umat berhak memecatnya. Bila penguasa tidak mau berhenti dari jabatannya, maka boleh dipaksakan secara kekerasan untuk mejatuhkan dari kekuasaan.

Syura' merupakan cara memecahkan suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagai upaya bersama dalam mencapai

³⁵Ibnu Manzur, *Lisan al-Arab*, bagian syawara, Beirut: Daar Shadir, al-Maktabah al Syamilah, t.th

³⁶Abdur Rahman Abdul Khalik, *as-Syura fii Zhilli Nidham al-Islami*, Kuwait: Daar al-Salafiyah, 1975, h.14.

³⁷Mohamed Arkoun, *Nalar Islami dan Nalar Modern, Berbagai Tantangan dan Jalan Baru*, Jakarta: INIS, 1994, h. 220.

³⁸Mahmud Syaltut, *Min Tawjihat al-Islam*, Mesir: Dar al-Qalam, 1959, h. 539.

kesepakatan. Menurut pengertian syari'at yang didasarkan pada nash-nash *al-Quran* dan *as-Sunnah*, *syura'* bermakna mengambil pendapat *akhdh ar-ra'y*.³⁹ Jelasnya, *syura'* adalah mencari pendapat dari orang yang diajak bermusyawarah (*thalab ar-ra'y min almustasyâr*). Istilah lain dari *syura'* adalah *masyûrah* (atau *at-tasyâwur*).⁴⁰ Menurut Muh. Iqbal, dalam sejarah Islam, *syura* hanya berjalan dan dipraktekkan pada masa sahabat yang mengandung dan memuat beberapa prinsip-prinsip spiritual, yaitu: pertama, pemilihan merupakan satu-satunya cara untuk mengepresikan kehendak seluruh rakyat. Kedua, kepala Negara bukanlah imam tertinggi dalam Islam dan bukan merupakan wakil tuhan di muka bumi. Ia mungkin saja berbuat salah dan harus tunduk pada hukum tuhan. Dan ketiga, rakyat berhak melakukan *impeachment* terhadap kepala Negara kalau ia berlawanan dengan syariat.⁴¹ Dengan demikian, Para Khulafaur Rasyidin telah mempraktekkan sistem *syura'* dalam setiap proses dan pengambilan keputusan misalnya, dalam mengangkat seorang pemimpin (khalifah), menentukan kebijakan peperangan dan lain sebagainya. Praktek *syura*, sebagaimana dilakukan oleh Abu Bakar ketika hendak memerangi orang murtad dan enggan membayar zakat, sebelum membulatkan pemikirannya untuk menyerang, langkah pertama yang ditempuh Abu Bakar adalah berdikusi dan bermusyawarah dengan Umar, terhadap persoalan tersebut, ia meminta pandangan dan pendapat Umar. Demikian juga dalam berbagai persoalan lainnya. Di kalangan pakar Islam terdapat perbedaan dalam menanggapi persoalan *syura* dan demokrasi. Sebagian memandang bahwa *syura* dan demokrasi adalah dua hal

³⁹Shiddiq Al-Jawi. *Syura Bukan Demokrasi*, Sumber: <http://hati.unit.itb.ac.id/89> di Akses pada Tanggal 25 Maret 2017.

⁴⁰Shiddiq Al-Jawi. *Syura*

⁴¹Muh. Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, h. 226.

yang identik; sedangkan sebagian lain memandangnya kedua istilah itu berbeda.

Syura dan demokrasi terdapat sisi perbedaan yang mendasar, hal ini sebagaimana pendapat Abdul Hamid Ismail al-Anshari membuat beberapa perbedaan mendasar antara syura dan demokrasi. Yaitu, pertama, kekuasaan majelis syura dalam Islam terbatas sejauh tidak bertentangan dengan nash. Sementara demokrasi yang menekankan kekuasaan mutlak manusia tidak mempunyai batas yang boleh dan tidak boleh dimusyawarahkan, sejauh anggota dan masyarakatnya menghendaki. Kedua, hak dan kewajiban manusia dalam syura dibatasi oleh kewajiban sosial dan agama, sehingga manusia tidak dapat melakukan sesuatu yang dapat merugikan kebebasan sosial; sedangkan dalam demokrasi, kebebasan manusia berada di atas segalanya. Dalam demokrasi orang boleh melakukan apa saja selama tidak merugikan orang lain dan tidak bertentangan dengan peraturan. Dan ketiga, syura dalam Islam ditegakkan atas dasar akhlak yang berasal dari agama, sementara demokrasi didasarkan kepada suara mayoritas.⁴²

Pendapat yang hampir senada juga dikemukakan oleh M. Quraish Shihab, menurut pendapatnya terdapat tiga perbedaan mendasar antara *syura* dan demokrasi. Pertama, *syura* tidak memutlakkan pengambilan keputusan hanya berdasarkan suara mayoritas. Anggota *syura* yang berasal dari berbagai kalangan dan bidang keahlian serta memilikik sifat-sifat terpuji, dengan musyawarah yang intensif, mungkin saja menerima pendapat minoritas kalau lebih argumentatif dan lebih baik dari pendapat mayoritas. Kedua, perjanjian atau kontrak sosial antara pemimpin dan rakyat dalam syura mengacu kepada “perjanjian ilahi”, sehingga terhindar

⁴²Abdul Hamid Isma'il al-Anshari, *Al-Syura wa Atsaraha fi al-Dimuqarathiyah*, Kairo: Mathba'ah al-Salafiyah, 1980, h.437. Lihat juga dalam Muh. Iqbal, *Fiqh ...*, h.227.

dari praktik-praktik eksploitasi manusia atas manusia lainnya. Sementara demokrasi tidak mempunyai landasan ilahiyah. Dan ketiga, karena tidak mempunyai landasan ilahiyah, demokrasi modern dapat memutuskan persoalan apa saja, sedangkan syura sudah tegas memberi batasan-batasan apa yang bisa dimusyawarahkan dan apa yang tidak.⁴³

Sistem pemerintahan Islam, khalifah adalah pemegang kendali pemimpin umat segala jenis kekuasaan berpusat padanya dan segala garis politik agama dan dunia bercabang dari jabatannya, karena itulah khalifah merupakan kepala pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan undang-undang untuk menegakkan Islam dan mengurus Negara dalam bingkai Islam. Kekuasaan legislatif (Majelis Syura') dalam fiqh siyasah disebut juga dengan *al-sulthah al-tasyri'iyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. dalam Islam merupakan kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT. Dengan demikian unsur legislatif dalam Islam adalah:⁴⁴

1. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
2. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
3. Isi peraturan atau hukum ini sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

Legislatif atau *al-sulthah al-tasyri'iyah* sebenarnya pemerintah melakukan tugas *siyasah syar'iyah*nya untuk

⁴³M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an...*, h. 483.

⁴⁴Abul A'la Al-Maududi, 1990. *Hukum dan Kontstitusi: sistem politik Islam*, Terjemahan. Asep Hikmat. Bandung: Mizan

membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan semangat ajaran Islam. *Al-sulthah al-tasyri'iyah* merupakan suatu persoalan penting dalam Islam, karena ketetapan dan ketentuan yang dikeluarkan lembaga ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Yang duduk di lembaga legislatif, dalam pemerintahan Islam adalah terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dalam berbagai bidang keahlian.⁴⁵ Menetapkan syariat sebenarnya adalah tugas Allah swt, maka wewenang lembaga legislatif hanya sebatas menelaah dan menggali serta memahami sumber-sumber syariat Islam itu sendiri, yaitu al-qur'an dan sunnah, serta menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Dengan demikian, setiap ketentuan dan keputusan yang dibuat dan dikeluarkan lembaga legislatif selalu bermuara dan mengaflikasi dari nilai-nilai syariat. Oleh Karena itu, fungsi legislatif dalam Negara Islam ada dua yaitu, pertama, segala ketentuan sudah ada dalam al-qur'an dan sunnah, regulasi dan aturan yang dikeluarkan oleh *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah undang-undang ilahiyah yang disyariatkanNya dalam al-qur'an dan sunnah. Fungsi kedua, melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap problem-problem yang tidak ada dalam al-qur'an dan sunnah demi kemaslahatan umat manusia.

Konsep pemerintahan yang dibangun oleh Nabi Saw berakar pada konsep "*al-mujtama' al-madani*" yang bermuara pada sistem nilai yang dikaitkan kepada tradisi "*al-hanifiyyah al-samhah*" sebagai tujuan *siyasah syar'iyah* yang meletakkan dasar-dasar politik Islam sebagai risalah universal. Dalam perspektif global untuk memupuk kesepahaman di kalangan elit dan rakyat dalam bentuk tindakan bersama atas dasar mufakat yang

⁴⁵Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo: Dar al-Anshar, 1997, h. 42.

memperhitungkan aspek moral dan prinsip-prinsip hidup yang mulia dan bermartabat.⁴⁶Konstruksi tata kelola pemerintahan Nabi Muhammad saw menurut Abdul Mukti, adalah pertama, Sistem *Mu'akhah*, *Masjid*, dan Piagam Madinah, kedua Manajemen Pemerintahan.⁴⁷

Dilihat dari sistem persaudaraan (*mu'akhah*), Nabi SAW membiasakan dan menggiring kaum Muhajirin dan kaum Anshar kearah kejayaan dan kemakmuran bersama dengan pijakan Dinul Islam. Pola persaudaraan yang dibangun oleh Rasulullah merupakan ruh dari sistem kemasyarakatan yang berkembang di masyarakat Madinah saat itu. Sebenarnya Nabi tidak hanya di Madinah meletakkan dasar-dasar persaudaraan, akan tetapi jauh sebelum itu telah diajarkan pula kepada para pengikutnya sejak dalam komunitas kecil di Makkah.⁴⁸ Pola persaudaraan yang diinginkan beliau tidak dapat dikembangkan di Makkah karena banyak hambatan.

Sistem *mu'akhah* terwujud setelah mereka hijrah sampai terjadi perang badar. Kesepakatan untuk membangun pola persaudaraan ini dilakukan Nabi di kediaman Anas bin Malik. Pola *mu'akhah* ini meliputi 90 orang, 45 orang muhajirin dan 45 orang anshar.⁴⁹Rasulullah mempersaudarakan Ja'far bin Abi Thalib (muhajirin) dengan Mu'az bin Jabal (Anshar), Abu Bakar (muhajirin) dengan Kharijah bin Zuhair (Anshar), Umar bin Khathab dengan 'Utbah bi Malik (anshar), Abdurrahman bin Auf dengan Sa'ad bi Rabi' (Anshar). Dan masih banyak dari kalangan muhajirin dan anshar yang dipersaudarakan oleh rasulullah. *Mu'akhah* ini sangat

⁴⁶Abdul Mukti Thabrani, "*Tata Kelola Pemerintahan Negara Madinah pada masa Nabi Muhammad saw*", Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 4, No. 1, November 2014, h.15.

⁴⁷Thabrani, "*Tata Kelola .*", h. 18-25.

⁴⁸Ajid Thohir, *Sirah Nabawiyah Nabi Muhammad Saw dalam Kajian Ilmu Sosial-Humaniora*, (Bandung: Marja, 2014), h. 259.

⁴⁹Ajid Thohir, *Sirah...*, h. 259.

penting dilakukan oleh Nabi di Madinah, selain sebagai upaya pembentukan kekuatan masyarakat Islam, menolong kelompok muhajirin menopang sendi-sendi kehidupan ekonomi yang kian hari kian mendesak.

Islam menuntut adanya ketetapan baru dalam perjanjian persaudaraan yang mengharuskan pewarisan dalam tradisi persaudaraan yang baik untuk mengukuhkan dasar-dasar ekonomi, terutama golongan masyarakat yang tertindas. Sistem ini kemudian menjadi gelombang budaya yang menonjolkan tanggung jawab sosial bagi semua kalangan sebagai pembela kebenaran dan keadilan, dan penyelamat umat sebagai komunitas Islam.⁵⁰

Zona persaudaraan seiring dengan perjalanan waktu diperluas dengan penyertaan masyarakat umum untuk mewujudkan cita-cita kehidupan yang lebih tinggi dan bekerjasama untuk mendapatkan keamanan, stabilitas, kebebasan, dan pertumbuhan ekonomi. Kebersamaan merupakan sebuah kekuatan dalam pembangunan peradaban umat, utamanya jalinan persaudaraan yang bertaut serasi antara kaum Muhajirin dan Anshar sebagai penduduk Madinah. Kedatangan kaum muhajirin telah membuka jalan peradaban masyarakat baru di Madinah. Sebelum Nabi hijrah ke Madinah, kondisi Madinah terjadi konflik antar suku. Akibat dari berbagai provokasi pihak Yahudi, suku Aus dan Khazraj sekitar 617-618 M tepatnya lima tahun sebelum Nabi hijrah ke Madinah kedua suku ini terjadi perang saudara yang berkepanjangan, yang terkenal dengan perang Bu'ats.⁵¹

⁵⁰Seperti dalam sabda Nabi saw mengisyaratkan bahwa pola hubungan antar sesama umat Islam bagaikan satu tubuh, yang saling memberi efek kebaikan dan keperluan bagi setiap anggota tubuhnya. Sehingga al-Qur'an menganjurkan untuk selalu berpegang teguh pada tali (ajaran) Allah (Q.S.Ali Imran :103).

⁵¹Ajid Thohir, *Sirah...*, h. 241.

Kekuatan suku Aus jauh lebih kuat ditambah lagi dukungan pihak Yahudi Nadhir dan Quraizh, dengan mudah dapat mengalahkan suku Khazraj. Ketika musim haji, suku khazraj mencoba minta dukungan dari suku Quraish di Mekkah. Oleh karena itulah, Nabi mencoba menari simpati. Setelah Nabi hijrah ke Madinah, mempersatukan bani *Aus* dan *Khazraj* yang berjuang di bawah satu nama yaitu Anshar dan membentuk persaudaraan (*brotherhood*) yang solid antara setiap muhajirin dan anshar di Madinah. Konsep persaudaraan diperluas untuk non muslim- muslim terutama Yahudi.

Melalui peradaban Islam dengan benteng keimanan, rongrongan dari pihak-pihak materialisme dan hedonisme, yang oleh Nabi Saw dianggap sebagai bentuk pelecehan politik dan ekonomi, diantisipasi oleh Nabi Saw melalui pendekatan konstruktif penerapan risalah dan dakwah secara integral dengan menginfakkan dana untuk pembangunan masjid. Ketika berada di Quba', dalam perjalanan hijrahnya ke Madinah, Nabi telah merintis usaha pertama mendirikan masjid terawal dalam sejarah, dan peristiwa hijrah kemudian menjadi saksi pembangunan masjid "Nabawi" sebagai lambang destinasi politik yang berkarakter dan beradab, dengan model negara (Islam) pertama yang menghomati harkat manusia, kebebasan, sistem hukum, dan keadilan.

Sebagai instrumen dan institusi negara yang sangat penting, Masjid terus dikawal dan dikembangkan dengan baik untuk memastikan konstruksi kenegaraan bagi semua lapisan umat. Sementara negara "baru" Islam ini memperkokoh agenda pembangunan sosialnya, institusi masjid terus menciptakan kemakmuran dengan mengurus dan mengendalikan bantuan-bantuan untuk

fakir-miskin, perlindungan anak yatim, janda, remaja, dan golongan kurang mampu.⁵²

Masjid sebagai benteng moral dan keutuhan masyarakat terus diperbaiki, diperluas, dan dikelola sebagaimana mestinya untuk memberi pengarah dalam pembangunan masyarakat dan pendorong keadilan dan kestabilan. Masjid yang berlandaskan konsep “*ilahiyyah*” diperluas fungsinya dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan menjadi saksi sejarah pelbagai peristiwa penting. Bahkan digunakan sebagai “*hall*” untuk menerima delegasi luar negeri dan tamu negara.⁵³

Dari dimensi manajemen pemerintahan yang dibangun Nabi, sebagai dasar politik pemerintahan Madinah yang berpijak pada agama dan tradisi telah mewujudkan keseimbangan dalam manajemen dan transformasi sosial secara berkesinambungan dalam memperjuangkan cara hidup dan pandangan Islam. Pelan tapi pasti, Madinah dapat berperan dan menyejajarkan dirinya dengan berkesan di arena internasional.

Bentuk pemerintahannya yang berbasis wahyu (agama) menjadi model percontohan. Melalui wadah negara model inilah, umat Islam memperoleh ruang untuk berinteraksi dengan dunia luar. Jalinan baik dengan negara tetangga berdasarkan prinsip keadilan dan saling menghormati membantu proses pengukuhan legitimasi negara ini.⁵⁴

Rancangan pemerintahan Madinah dalam menghadapi dunia luar memerlukan peralihan strategi

⁵²Muhammad al-Zarkasyi Bahadur, *I'lam al-Sajid bi Ahkam al-Masajid*. Kairo: Majlis al-A'la li al-Syu'un al-Islamiyyah, 1982, h. 87.

⁵³Akram Diya' Umari, *Madinah Society at the Time of the Prophet*. Herndon Virginia: International institute of Islamic Thought, 1991, h. 268.

⁵⁴Muhyiddin Mastu, *Manahij al-Ta'lif fi al-Sirah al-Nabawiyah khilal al-Qurun al-Arba'ah al-Ula min al-Hijrah al-Nabawiyah*, Damaskus: Dar al-Kalim al-Tayyib, 2000, h. 194.

tertentu bagi kemajuan manajemen pemerintahan. Piagam Madinah kemudian menjadi acuan legislasi dalam keragaman budaya dan agama. Melalui wadah inilah, terbina daya dan kekuatan untuk membangun negara Islam yang mendukung cita-cita perpaduan dan memelihara keadilan secara kolektif.

Dari tata kelola pemerintahan pada masa Raulullah, berorientasi pada pemberdayaan sumber daya manusia yang dimulai dari pembangunan *ukhuwah Islamiyah* antara Muhajirin dan Ansar, kemudian karena di Madinah hidup masyarakat yang pluralis, maka konsep Piagam Madinah sebagai *common platform (kalimah sawa)* yang diterima oleh komunitas Madinah sebagai rumusan kesepakatan antar golongan dalam membangun masyarakat politik bersama.

Nabi Muhammad Saw mengikat perjanjian tolong menolong antara sesama kaum muslim dan non-muslim. Di antara isi perjanjian antara lain pertama, kaum Yahudi hidup berdampingan dengan kaum muslim dan masing-masing bebas memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya; kedua, kaum Yahudi dan kaum muslim wajib bahu membahu dalam menghadapi lawan yang menyerang mereka; ketiga kaum Yahudi dan kaum muslim saling membantu dalam melaksanakan kewajiban dan keempat, kota madinah wajib dihormati oleh mereka yang terikat dengan perjanjian tersebut.

Nabi juga meletakkan dasar-dasar politik, ekonomi dan sosial. Dalam kaitannya dengan politik, diwajibkan melakukan musyawarah (*syura*), dalam bidang kekayaan ada hak sosial yang harus dikeluarkan, dalam bidang transaksi perniagaan tidak ada unsur penipuan atau paksaan, dan dalam hidup bermasyarakat haru tolong menolong dalam kebajikan.⁵⁵

C. Ummah

⁵⁵A. Ayalabi, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, jilid 1, (Jakarta: Alhusna Zikra, 2000), h. 116.

Sejarah Islam telah mencatat bahwa penggunaan kata “*ummah*” pertama sekali dijumpai dalam Piagam Madinah yang dideklarasikan oleh Nabi Muhammad. Menurut Hamidullah, Piagam ini merupakan konstitusi tertulis pertama di dunia. Meskipun *ummah* tidak mengenal batasan teritorial dan sering disebut sebagai *ummatan waahidah* (umat yang satu), namun dalam beberapa dekade terakhir muncul berbagai interpretasi di kalangan orientalis dan sarjana Muslim tentang maknanya yang tepat.⁵⁶Kata *ummah* juga sering digunakan kata komunitas. Dimana di dalam Islam berusaha mewujudkan sebuah komunitas yang berkeadilan, yaitu suatu komunitas yang didalamnya dimungkinkan melaksanakan hukum Tuhan, tidak hanya hukum-hukum yang mengatur masalah individu. Islam mengambil jalan tengah. Tidak ada masyarakat tanpa individu dan tidak ada individu tanpa ada masyarakat. Dengan demikian, pemakaian kata *ummah* dalam piagam Madinah mengandung dua pengertian yaitu, pertama, sebuah organisasi yang diikat oleh akidah Islam. Sebagaimana terlihat pada pasal satu Piagam Madinah.⁵⁷kedua, organisasi umat yang menghimpun jamaah atau komunitas yang beragam atas dasar ikatan sosial politik, seperti tersurat dalam pasal 25. Adapun bunyi pasalnya adalah Sesungguhnya *Banu Auwf* merupakan satu umat dengan orang mukmin. Bagi Yahudi agama mereka, dan bagi kaum muslimin juga agama mereka. Kebebasan ini berlaku bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali bagi yang berbuat aniaya dan jahat. Yahudi yang

⁵⁶W. Montgomery Watt, *Muhammad et Medina*, Oxford: Oxford University Press, 1965, h. 24. Lihat juga dalam, Ahmad Syafi’I Ma’arif dkk, *Fikih Kebinekaan*, Bandung: Mizan Pustaka, 2015, h. 135.

⁵⁷Bunyi pasal: *Innahum ummatun wahidah min duni al-nas* (sesungguhnya mereka (suku Quraisy dan penduduk Madinah) adalah suatu umat, yang berbeda dengan komunitas manusia lain.

dimaksudkan dalam pasal ini bukanlah dilihat dari aspek agamanya, akan tetapi mengandung pengertian suatu kelompok dalam sebuah Negara Madinah. Menurut pendapat Muhammad Abduh, konsep umat di dalam Islam diikat berdasarkan agama dan kemanusiaan. Nabi menjalin kerjasama dengan Yahudi berdasarkan semangat kemanusiaan sebagai perwujudan untuk menegakkan tatanam masyarakat yang etis dan demokratis.⁵⁸

Ummah makna dasarnya adalah suatu kolektivitas atau kumpulan manusia yang mereka semua disatukan oleh tali agama, dan agama didalamnya berfungsi sebagai fondasi bagi hubungan sosial, hukum, politik, ekonomi dan etika di antara anggota-anggotanya.⁵⁹ Dalam ensiklopedi Indonesia, istilah umat mengandung empat macam pengertian, yaitu, pertama, bangsa, rakyat, kaum yang hidup bersatu padu atas dasar iman/sabda Tuhan, kedua, penganut suatu agama atau pengikut Nabi, ketiga, khalayak ramai dan keempat, seluruh, umat manusia.⁶⁰

Di dalam terminologi Islam, istilah "*ummah*" adalah sebuah konsep yang unik dan tidak ada padanannya dalam bahasa-bahasa Barat. Pada mulanya kalangan pemikir politik dan orientalis Barat mencoba memadamkan kata *ummah* dengan kata *nation* (bangsa) atau *nation state* (Negara kebangsaan), namun padanan ini dianggap tidak tepat dan akhirnya dipadamkan pula dengan kata *community* (komunitas). Meskipun demikian, term "komunitas" juga tidak terlalu tepat untuk disamakan dengan term *ummah*. Berkaitan dengan persoalan terminology *ummah* ini, menurut Abdur rasyid Moten, guru besar ilmu politik universitas Islam Internasional Malaysia, terlalu menyederhakan pengertian

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh...*, 209.

⁵⁹ Seyyed Hoesein Nash, *The Heart of Islam Pesan-Pesan Universa Islam Untuk Kemanusiaan*, Bandung: Mizan, 2003, h. 193.

⁶⁰ Hasan Shadili, pemimpin redaksi, *Ensiklopedi Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980, jilid 6.

kalau kita membuat persamaan antara kata *ummah* dan *community* ini.⁶¹

Menurut Muhammad Iqbal, terdapat perbedaan prinsip antara terma *ummah* dan komunitas. Dimana komunitas merupakan suatu kelompok masyarakat yang mempunyai perasaan bersama dan memiliki identitas komunal. Kesamaan budaya, wilayah, daerah, suku dan kebangsaan. Atau dari gabungan semua ini. Adapun yang menjadi basis *ummah* tidak didasarkan pada ras, bahasa, sejarah atau gabungan itu tidak bergantung pada batas-batas wilayah geografis. *Ummah* bersifat universal, meliputi kaum muslimin yang disatukan oleh ikatan ideology yang kuat dan komprehensif, yaitu Islam.⁶²Kata *ummah* dalam al-qur'an diambil dari kata *amma-yaummu* yang berarti menuju, menumpu, dan meneladani. Dari akar kata ini lahir antara lain kata *umm* yang berarti ibu dan imam, yang bermakna pemimpin. Keduanya, baik ibu dan pemimpin merupakan teladan, tumpuan pandangan dan harapan bagi anggota masyarakat.⁶³Pemikir syi'ah Ali Syari'ati memberikan makna *ummah* menurutnya adalah tujuan, gerakan dan ketetapan kesadaran. Dengan demikian, lanjut, menurut Syari'ati, kata *ummah* berarti jalan yang jelas, yaitu sekelompok manusia yang bermaksud menuju jalan.⁶⁴ Menurut Quraish Shihah⁶⁵, kata *ummah* terselib makna-makna yang cukup dalam. *Ummah* mengandung arti gerakan dinamis, arah, waktu, jalan yang jelas serta gaya dan cara hidup. Ini berarti

⁶¹Abdur Rahman Mote, *Political Science: An Islamic Perspective*, USA: St. Martin Inc, 1996. H. 63. Lihat juga Muhammad Iqbal, *Fiqh ...*, h. 207.

⁶²Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*, h. 206.

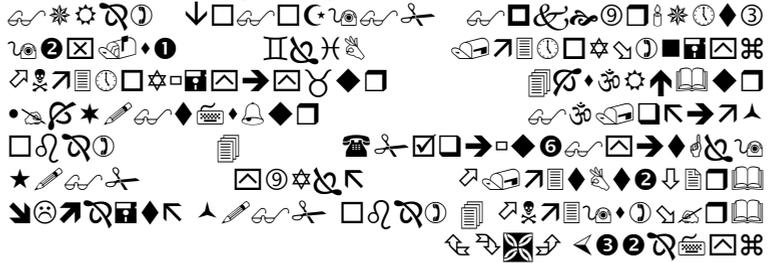
⁶³M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir, Maudhu'I atas perbagai Persoalan Umat*, Bandung: Mizan, 1996, h. 325.

⁶⁴Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah*, terj. Muhammad Faishal Hasanuddin, Bandarlampung: YAPI, 1990, h. 36.

⁶⁵Quraish Shihab, *Wawasan...*, h. 327.

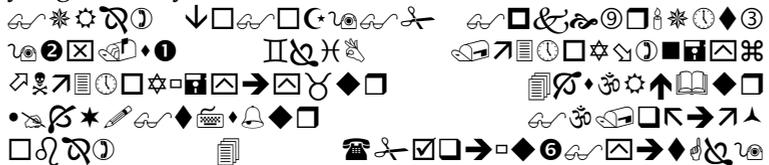
bahwa untuk menuju suatu arah, harus jelas jalannya, serta harus bergerak maju dengan gaya dan cara tertentu, pada saat yang sama membutuhkan waktu untuk mencapainya.

Ummah dalam beberapa ayat al-qur'an seperti di dalam surat al-Hujurat ayat 13:



Artinya: Hai manusia, Sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.

Ayat di atas menunjukkan beberapa ciri esensi yang menggambarkan *ummah*. Diantaranya, Pertama, *ummah* memiliki kepercayaan kepada Allah dan keyakinan kepada Nabi Muhammad saw sebagai Nabi terakhir, memiliki kitab yang satu (al-Qur'an) dan bentuk pengabdian yang satu kepada Allah dan juga memiliki arah kiblat yang satu (ka'bah). Kedua, Islam memberikan identitas pada *ummah* mengajarkan semangat universal. Al-Qur'an menjelaskan tentang universal ini, di antara ayat al-Qur'an yang berkaitan dengan masalah universal sebagaimana terdapat di dalam surat al-Hujurat ayat 13 yang berbunyi:





Artinya: Hai manusia, Sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa - bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.

Berdasarkan kepada ayat tersebut, maka di dalam Islam tidak ada perbedaan antara manusia (satu kelompok dengan kelompok manusia lainnya) kecuali hanya ketaqwaanlah yang membedakan status dan derajat dalam pandangan Allah. Dengan demikian, Islam tidak mengenal kasta, strata sosial atau kelas sosial, suku, warna kulit, dan lainnya yang menjadikan pembeda di antara manusia. Konsep universalitas Islam menolak semua yang menyebabkan perbedaan dan pembatasan-pembatasan manusia. Di dalam Islam semua manusia diikat dengan akidah yang sama sehingga menjadi *ummatan waahidah*. Ciri esensi ummat yang Ketiga, Umat Islam bersifat organik. Kesatuan organik ini diikat oleh semangat persaudaraan seiman. Sistem politik yang digariskan Islam tidak sama dengan pandangan-pandangan Barat seperti nasionalisme yang didasarkan pada batas wilayah, warna kulit dan bahasa. Islam, dalam politik memberikan nilai-nilai universal. Basis ideologi politik Islam adalah tauhid, yang sepenuhnya mengakui hukum-hukum Allah.⁶⁶ Oleh karena itu, umat dalam Islam dibangun atas dasar semangat akidah yang kuat. Solidaritas dan persaudaraan dalam Islam tidak berdasarkan kepada hubungan karena primordial seperti sedarah, seketurunan. Akan tetapi al-Qur'an

⁶⁶Muh. Iqbal, *Fiqh...*, h. 210.

menegasakan hubungan tersebut sebagaimana terdapat didalam surat al-Mujadalah ayat 22:



Artinya: kamu tak akan mendapati kaum yang beriman pada Allah dan hari akhirat, saling berkasih-sayang dengan orang-orang yang menentang Allah dan Rasul-Nya, Sekalipun orang-orang itu bapak-bapak, atau anak-anak atau saudara-saudara ataupun keluarga mereka. meraka Itulah orang-orang yang telah menanamkan keimanan dalam hati mereka dan menguatkan mereka dengan pertolongannya mereka ke dalam surga yang mengalir di bawahnya sungai-sungai, mereka kekal di dalamnya. Allah ridha terhadap mereka, dan merekapun merasa puas terhadap (limpahan rahmat)-Nya. mereka Itulah golongan Allah. ketahuilah, bahwa Sesungguhnya hizbullah itu adalah golongan yang beruntung.

M. Quraish Shihab dalam kitab tafsirnya menjelaskan kata *hizb* atau pengikut bermakna kelompok

tertentu yang memiliki militansi dan menyatu dalam suatu wadah yang disepakati untuk membendung atau menanggulangi kesulitan. *Hizb* juga bermakna segolongan orang yang diikat oleh tujuan yang sama. Makna ini berkembang sehingga termasuk juga untuk memperjuangkan cita-cita yang baik ataupun buruk, dan kata ini juga diartikan sebagai partai.⁶⁷

Ciri esensi ummat yang keempat adalah Islam mengakui hak-hak individu dan membolehkan ummatnya mencari harta secara baik dan halal. Islam menolak Faham komunisme dan kapitalisme. Islam juga menegaskan bahwa di dalam harta milik individu terdapat hak-hak orang lain, maknanya di dalam Islam ada suatu kewajiban untuk mengeluarkan zakat, berinfak, bersedekah kepada orang yang membutuhkan. Sebagaimana ditegaskan di dalam al-Qur'an surat al-Ma'arij ayat 25:



Artinya: bagi orang (miskin) yang meminta dan orang yang tidak mempunyai apa-apa (yang tidak mau meminta).

Esensi kelima dari ummat adalah, Prinsip Tauhid. Di dalam Islam, sistim politik yang dibina tidak sama dengan sistim nasionalisme dan juga sistem teritorialisme yang didasarkan pada batasan-batasan wilayah, bahasa dan warna kulit. Islam menganut sistim politik yang bersifat universal dalam mengaktualisasikan ajaran ilahi yang diikat dalam satu kesatuan idiologi yaitu prinsip tauhid. Inilah yang membedakan umat dalam Islam dengan umat atau kelompok lainnya yang terdapat berbagai ajaran yang kita baca. Dengan demikian, berdasarkan kepada beberapa ciri esensi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa umat Islam dibina di atas fondasi dan dasar semangat akidah yang kuat dan kokoh,

⁶⁷M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah; Pesan, Kesan, dan Keserasian al-Quran*, (Jakarta: Lentera Hati, 2005), Vol. 3, h. 134

memberikan rasa persamaan, persatuan, keteladanan, nilai-nilai kemanusiaan, penghargaan hak-hak individu, penolakan sifat primordialisme.

D. Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan

Definisi Tata kelola pemerintahan atau yang lebih dikenal dengan sebutan *good governance*, secara umum pengertiannya adalah segala sesuatu yang terkait dengan tindakan atau tingkah laku yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi urusan publik untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan sehari-hari. *Good governance* tidak hanya sebatas pengelolaan lembaga pemerintahan, namun menyangkut semua lembaga baik pemerintah maupun non-pemerintah.⁶⁸Istilah *Good governance* tidak hanya berkonotasi kepada pengelolaan birokrasi pemerintahan semata-mata, akan tetapi lebih luas lagi dari itu, bisa meliputi dan mencakup seluruh pengelolaan baik pengelolaan pemerintahan maupun pengelolaan instansi atau organisasi swasta khususnya berkaitan dengan pelayanan umum. Dengan demikian, *Good governance* lebih cocok diterjemahkan sebagai tata kelola.

Tata kelola pemerintahan sering dimaknai sebagai bentuk serta cara untuk memahami pengelolaan pemerintahan yang baik dan bersih. Pengelolaan ini dimaknai *good and clean governance* (tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih). Istilah *governance* pertama kali dipergunakan pada abad ke-14 di Perancis. Pada waktu itu, istilah *governance* diartikan sebagai *seat of government* (kursi pemerintah).⁶⁹*Governance* menjadi

⁶⁸Sedarmayanti, *Good Governance (Kpemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: PT. Mandar Maju, 2003, h.3

⁶⁹Alamsyah, *Strategi Penguatan Good Governance dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Lokal di Era Otonomi Daerah*. Jurnal DINAMIKA Vol. 3, No. 6, Desember 2010, h. 2

populer semenjak dikenalkan oleh World Bank pada tahun 1989. World Bank mempergunakan istilah *governance* untuk memperkenalkan pendekatan baru dalam melaksanakan proses pembangunan. Inti pendekatan baru tersebut adalah kesejahteraan ekonomi tidak akan pernah dicapai tanpa keberadaan hukum dan demokrasi meskipun pada level yang minimal.

Good Governance sebagai kriteria Negara-negara yang baik dan berhasil dalam pembangunan, bahkan dijadikan semacam kriteria untuk memperoleh kemampuan bantuan optimal dan *good governance* dianggap sebagai istilah standar untuk organisasi publik hanya dalam arti pemerintahan. Secara konseptual “good” dalam bahasa Indonesia “baik” dan “*Governance*” adalah “kepemerintahan”.⁷⁰

Pada era 1990-an, dimana proyek demokratisasi yang sudah berkembang luas di dunia ini muncul cara pandang baru terhadap pemerintahan, yang ditandai munculnya *governance* dan *good governance*. Perspektif yang berpusat pada *government* bergeser ke perspektif *governance*. Sejumlah lembaga donor seperti IMF dan World Bank dan para praktisi pembangunan internasional yang justru memulai mengembangkan gagasan *governance* dan juga *good governance*.

Secara teoritis dan praktisi administrasi Negara Indonesia, term *good governance* diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang

⁷⁰Sedarmayanti, *Good Governace dalam Rangka Otonomi Daerah: Upaya membangun Organisasi Efektif dan Efesien melalui Rekonstruksi dan Pemberdayaan*. Bandung: CV Maju, 2007, h. 6.

bersih.⁷¹ Cara pandang ini terus bergeser kepada penciptaan ide dan gagasan baru terkait tata kelola pemerintahan sesuai dengan perkembangan zaman, tata kelola pemerintahan tidak hanya membicarakan konsep *good governance*, akan tetapi juga diperlukan dalam tatanan pemerintahan yang bersih atau dimaknai dengan *clean governace*.

Pemerintah atau "*government*" dalam bahasa Inggris diartikan sebagai "*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc*" (pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota, dan sebagainya). Ditinjau dari sisi semantik, kebahasaan *governance* berarti tata pemerintahan dan *good governance* bermakna tata pemerintahan yang baik. Kata *governance* berasal dari kata *to govern* (yang berbeda maknanya dengan *to command* atau *to order*) yang artinya memerintah. Istilah *Good Governance* telah diterjemahkan dalam berbagai istilah, misalnya penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (LAN).⁷²

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan *otoritarian* ke orientasi *small and less government*, *egalitarian* dan *demokratis*, serta transformasi

⁷¹Sofian Efendi, *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance. Lokakarya Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, 2005, h. 2.

⁷²Tjokroamidjojo, *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*. Jakarta: UI Press, 2000, h. 34.

sistem pemerintahan dari yang *sentralistik* ke *desentralistik*.⁷³

Sehubungan dengan itu, sebuah konsep baru yang semula diperkenalkan lembaga-lembaga donor internasional, yaitu konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*), sekarang menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Konsep ini pertama diusulkan oleh Bank Dunia (World Bank), *United Nations Development Program* (UNDP), *Asian Development Bank* (ADB), dan kemudian banyak pakar di negara-negara berkembang bekerja keras untuk mewujudkan gagasan-gagasan baik menyangkut tata-pemerintahan tersebut berdasarkan kondisi lokal dengan mengutamakan unsur-unsur kearifan lokal.⁷⁴

*Tata pemerintahan yang baik dalam dokumen UNDP adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara warga dan kelompok masyarakat.*⁷⁵

⁷³Bappenas, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Jakarta: BAPPENAS, 2004, h. 1.

⁷⁴Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Geovernance Melalui Pelayanan Public*. Yogyakarta: UGM Press, 2006, h. 78.

⁷⁵Lalolo Krina, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Jakarta: BAPPENAS, 2008, h.4.

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjwai setiap langkah *governance*..⁷⁶

Tata kelola pemerintahan atau *good governance* secara umum menyangkut pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Tata kelola pemerintahan dapat ditinjau dari segi fungsional maupun pemerintah. Dari segi fungsional, yaitu dari segi aspek *governance*, yaitu apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau justru sebaliknya dimana pemerintahan tidak berfungsi secara efektif dan terjadi inefisiensi.⁷⁷

Good governance merupakan suatu kondisi dalam mana terwujud hubungan tiga unsur, yaitu pemerintah (*government*), rakyat atau masyarakat sosial (*civil society*), dan dunia usaha yang berada disektor swasta tang sejajar, berkesamaan dan berkesinambungan di dalam peran yang saling mengontrol. Untuk itu dikemukakan beberapa prinsip-prinsip yang dapat diidentifikasi untuk menandai apa yang disebut *good governance*, yaitu:⁷⁸

1. Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili

⁷⁶ Lalolo Krina, *Indikator*, h. 5.

⁷⁷Sedarmayanti, *Good Governance (Kpemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: PT. Mandar Maju, 2003, h. 3.

⁷⁸Sedarmayanti, *Good...*, h. 9.

kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

2. Tegaknya Supremasi Hukum

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia. Dalam ensiklopedi hukum Islam⁷⁹ dikemukakan bahwa secara etimologi arti “adil” (al-adl) berarti tidak berat sebelah, tidak memihak atau menyamakan sesuatu dengan yang lain. Sedangkan pengertian adil menurut terminology adalah mempersamakan sesuatu pada tempatnya.

Menurut Ibnu Qudamah (ahli hukum Islam bermazhab hambali) mengatakan bahwa yang dimaksud dengan keadilan adalah sesuatu yang tersembunyi, motivasinya semata-mata karena takut kepada Allah. Berlaku adil itu sangat terkait dengan hak dan kewajiban. Hak yang dimiliki seseorang termasuk hak asasi wajib diperlakukan secara adil.⁸⁰

3. Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

4. Peduli pada Stakeholder

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.

5. Berorientasi pada Konsensus

⁷⁹Anonim, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), h. 25.

⁸⁰Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2013), h. 112.

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

6. Kesetaraan

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Dalam ajaran Islam, kedudukan laki-laki dan perempuan pada dasarnya adalah setara. Ini dikukuhkan secara syar'i dalam mayoritas umum urusan-urusan kehidupan. Tidak ada alasan apa pun yang menghalangi adanya distribusi beban sosial antara laki-laki dan perempuan untuk kemaslahatan publik bagi dan masyarakat. Kodrat ciptaanlah yang membuat Laki-laki dan perempuan mempunyai perbedaan dan tanggung jawab yang berbeda pula. Islam memposisikan laki-laki dan perempuan setara dalam semua aspek kehidupan, status yang sama di hadapan hukum dan lain-lain. Sedangkan kesetaraan yang dipahami dalam ilmu sosial berbeda dengan tawaran konsep kesetaraan yang diajarkan dalam Islam. Dalam lingkup ilmu sosial kesetaraan terdiri dari beberapa hal seperti kesetaraan dalam ekonomi, hukum, status sosial tapi ada hal-hal yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan.

7. Efektifitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Sesuatu dapat dikatakan efektif apabila tujuan dan sasaran yang diinginkan dapat tercapai dengan baik. Apabila suatu tujuan dan sasaran yang ingin dicapai tidak terwujud dengan baik, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

8. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan. Di dalam ajaran Islam, akuntabilitas memiliki nilai ganda atau berorientasi kepada duniawi dan ukhrawi (mencari keridhaan Allah). Oleh karena itu, Islam mengatur dan mengajarkan tata cara bisnis yang bernuansa islami. Artinya dalam mencari kekayaan dan rezeki Allah berdasarkan kepada nilai-nilai spiritual, sah (halal), jauh dari unsur haram dan menipu, bersikap jujur dalam segala perdagangan. Sehingga rezeki yang didapatkan mendapatkan keridhaan dan keberkahan dari Allah. Secara normatif, Islam melarang memakan harta yang didapatkan secara batil. Hal ini sebagaimana ditegaskan di dalam al-Qur'an surat al-baqarah ayat 188:

وَلَا تَأْكُلْ أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم مِّن بَاطِلٍ ذَلِكُمْ كَبِيرٌ
 وَمَا يَتَّبِعُ الَّذِينَ يَدْعُواكُم بِلِقَائِهِمْ
 يُبَدِّلُواكُم مِّن بَاطِلٍ إِلَىٰ بَاطِلٍ ذَلِكُمْ
 كَبِيرٌ
 وَمَا يَتَّبِعُ الَّذِينَ يَدْعُواكُم بِلِقَائِهِمْ
 يُبَدِّلُواكُم مِّن بَاطِلٍ إِلَىٰ بَاطِلٍ ذَلِكُمْ
 كَبِيرٌ
 وَمَا يَتَّبِعُ الَّذِينَ يَدْعُواكُم بِلِقَائِهِمْ
 يُبَدِّلُواكُم مِّن بَاطِلٍ إِلَىٰ بَاطِلٍ ذَلِكُمْ
 كَبِيرٌ

Artinya: dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui.

Berkaitan dengan memakakan harta yang haram juga dikuatkan oleh hadist Rasulullah yang menjelaskan bahwa tidaklah suatu daging yang tumbuh dalam diri seseorang dari harta yang haram, kecuali berhak dilahap api neraka. Dibalik larangan memakan harta yang haram

mengandung nilai normatif untuk berlaku transparan. Transparansi juga dapat dilihat dari keterlibatan publik dalam memutuskan persoalan publik lewat musyawarah.

9. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Dalam tata kelola pemerintahan, *domain state* (negara) menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance*., karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor swasta dan masyarakat. Peran pemerintah melalui kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi berjalannya mekanisme pasar yang benar. Oleh karena itu, upaya perwujudan ke arah tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan penyelenggara pemerintahan sehingga dapat terwujud tata kelola pemerintahan yang baik.

Persoalan *good governance* di dalam Islam tidak terlepas dari dari *siyasah syar'iyah*, penetapan sebuah hukum selalu mengacu kepada nilai-nilai kemaslahatan umat manusia. Letak persamaan antara fikih *siyasah* dengan *good governance* yaitu pada sistem pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaan dalam suatu negara atau wilayah. *Good governance* sejalan dengan teori *maqasid al-syariah* yang dikemukakan oleh Syatibi, yaitu; yaitu, *hifz al-din* (menjaga agama), *hifz al-nafs* (menjaga jiwa), *hifz al-'aql* (menjaga akal), *hifz al-nasl* (menjaga keturunan), dan *hifz al-mal* (menjaga harta). Karena pada prinsipnya *good*

governance mempunyai tujuan yang sama dengan *maqasid al-syariah*.⁸¹ *Good governance* merupakan bagian dari proses ijtihadi manusia dengan mencurahkan pemikiran dan gagasan yang dijalankan melalui fikih siyasah atau siyasah syar'iyah dengan tujuan untuk menciptakan serta mewujudkan kebaikan dan kemaslahatan, keteraturan sendi-sendi kehidupan umat manusia.

Ditinjau dari perspektif hukum Islam, persoalan *good governance* termasuk ke dalam ranah ijtihad. Tujuannya tidak terlepas dari *maqasid syariah* itu sendiri. Terciptanya sebuah tata kelola pemerintahan yang teratur, efektif dan efisien, transparansi dan jauh dari praktek kolusi, korupsi merupakan suatu cita-cita semua manusia. Untuk mewujudkannya membutuhkan pengorbanan, mencurahkan pola penalaran sebagaimana telah dirintis oleh para pendahulu. Misalnya ketika kita mengikuti dan meneladani tata kelola pemerintahan yang dijalankan oleh Rasulullah saw di kota Madinah, ada beberapa poin penting yang bias kita terapkan dalam kontek dewasa ini. Diantaranya, yaitu pertama, mempersaudarakan antar umat manusia yang berbeda suku untuk menciptakan saling hormat menghormati dan menumbuhkan saling percaya, kedua, mengikat perjanjian antar kelompok yang berbeda, sehingga semua komunitas merasa nyaman dan aman tanpa ada rasa waswas terhadap umat lainnya dan ketiga, meletakkan dasar politik dan sosial yang kuat.⁸²

Dilihat dari konteks ushul fikih, ada sebuah kaedah yang berkaitan dengan kemaslahatan yaitu “kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya adalah berkaitan dengan Kemaslahatan”. Adapun makna yang terkandung dalam kaedah tersebut adalah segala bentuk kebijakan,

⁸¹Muhammadong, *Good Governance Dalam Perspektif Hukum Islam*, (Makasar: Edukasi Mitra Grafika), h. iii.

⁸²Ajid Thohir, *Sirah Nabawiyah...*, h.188.

keputusan yang diambil dan dijalankan mestilah membawa kepada nilai-nilai kemaslahatan umat (rakyat).

Nilai kemaslahatan yang dijalankan oleh seorang pemimpin harus selalu mengacu kepada beberapa criteria kemaslahatan yaitu, *Pertama*, kemaslahatan haruslah sesuai dengan *maqhashid al-syari'ah*, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil-dalil *qath'i*, baik wurud maupun dalalah-nya. Prinsip-prinsip *good governance* seperti yang telah dilihat di atas dapat ditemukan dalam nash-nash syariat. Hal ini menunjukkan bahwa *good governance* sebagai sebuah maslahat telah memenuhi prinsip kesesuaian dengan *maqhashid al-syari'ah*. *Kedua*, kemaslahatan harus meyakinkan arti kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat, sehingga tidak meragukan bahwa hal itu dapat mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudharat. Beberapa nilai *good governance* telah dipraktekkan oleh nabi Muhammad dalam negara Madinah, Hasilnya adalah bahwa negara Madinah dapat menjadi berkembang dan membawa kemajuan bagi Islam pada waktu itu dan beberapa abad kemudian. *Ketiga*, kemaslahatan membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang di luar batas, dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan. Nilai-nilai *good governance* telah menjadi bagian yang diperintahkan oleh Alquran. Ini dapat berarti bahwa perintah-perintah tersebut adalah sejalan dengan kemampuan manusia untuk melaksanakannya.⁸³Dengan demikian, tata kelola pemerintahan yang diharapkan dalam Islam sebagaimana yang telah dijalankan oleh Nabi Muhammad saw di Madinah, dan juga yang dipraktekkan oleh para sahabat.

Para pemimpin Islam dalam menjalankan kepemimpinannya didasarkan kepada azas tata kelola

⁸³Nur Rohim Yunus, *Menciptakan Good and Clean Government Berbasis Syariah Islamiyah dalam Tatakelola Pemerintahan Republik Indonesia*, jurnal Nur El-Islam, Volume 3 Nomor 1 April 2016, h. 172.

pemerintahan berlandaskan kepada alqur'an dan sunnah. Terdapat beberapa azas tata kelola dalam al-Qur'an yaitu pertama, azas *syura* (musyawarah). Nilai yang dapat diambil dari azas musyawarah ini dalam penyelenggaraan pemerintahan berupa tumbuhnya azas keterlibatan dan partisipasi masyarakat. Artinya segala konsekuensi yang diambil masyarakat merasa ikut andil dan sama-sama memilikinya. Disamping itu, dalam al-Qur'an sudah dijelaskan bahwa azas keadilan merupakan pokok dan mutlak dalam menjalankan sebuah pemerintahan yang baik.

BAB III PEMERINTAHAN ISLAM DI ACEH

A. Sejarah Pemerintahan dan Islam di Aceh

Kecermelangan kerajaan Aceh Darussalam tidak terlepas dari dinamika pranata sosial yang berlangsung dan berkembang pada setiap strata kehidupan masyarakat di bawah naungan para sultan secara berkesinambungan. Selain itu, peran para ulama Aceh dalam mengobarkan spirit *Hubbul Wathan* (cinta tanah air) kepada segenap lapisan masyarakat, disamping itu juga menanamkan

semangat ijtihad menjalankan syariat Islam sebagai azas negeri Aceh Darussalam.

Penegakkan syariat Islam di Aceh pada masa kerajaan Aceh Darussalam dimulai dari istana terlebih dahulu dengan mengangkat ulama sebagai penasihat kerajaan di samping sebagai *Qadhi Malikul 'Adil* yang memberikan keputusan hukum bagi yang melanggar ketentuan syariat. Keadilan seorang sultan sangat ditentukan oleh penguasaan ilmu dunia dan ilmu akhirat, memiliki iman yang kuat, taqwa kepada Allah SWT, serta mengerjakan syariat Nabi. Di samping itu juga harus beramal shalih berbuat adil kepada rakyat, kuat melawan hawa nafsu setan, dan mampu mensejahterakan kehidupan rakyat sehingga selamat di dunia dan di akhirat.⁸⁴

Secara berurutan para ulama kharismatik yang mendampingi perjalanan roda kerajaan Aceh sudah dimulai sejak masa saidil Mukammil bertahta yang mengangkat Syeikh Syamsuddin al-Sumatrani hingga era Sultan Iskandar Muda di samping juga keberadaan Syeikh Hamzah Fansuri sangat berpengaruh dalam tatanan sistem kehidupan kerajaan Aceh, Hamzah Fansuri merupakan seorang cendekiawan, ulama tasawuf, sastrawan serta budayawan terkemuka yang kehidupannya diperkirakan hidup antara abad ke 16 sampai awal abad ke -17. Mengenai tempat kelahirannya juga menimbulkan perselisihan. Pada umumnya para sarjana berpendapat bahwa ia lahir di Barus (sekarang sumatera utara). Kemudian pada masa Iskandar Tsani yang melantik Nuruddin Ibn Ali ibn Hasan ibn Muhammad Hamid ar-Raniry sebagai *Qadhi Malik al-'Adil* di Kerajaan Aceh Darussalam menggantikan posisi Syamsuddin al-Sumatrani hingga mangkatnya Sultan Iskandar Tsani. Pada era para Ratu berkuasa, yang

⁸⁴Ali Hasyimi dkk, *50 Tahun Aceh Membangun*. Banda Aceh; MUI Daerah Istimewa Aceh, 1995, h. 50-63

menjadi Qahi Agung kerajaan adalah Syeikh Abdurrauf al-Singkily hingga beliau wafat pada masa pemerintahan Sultanah Sri Ratu Keumalat Syah (1688-1699). Nama lengkap Abdul Rauf adalah Abdul Rauf bin Ali Al-Jawi Tsumal Fansuri As-Singkili. Menurut riwayat masyarakat, keluarga diduga berasal dari Persia atau Timur Tengah, yang datang dan menetap di Singkil, Aceh pada abad ke - 13. Beberapa ahli berpendapat bahwa ia merupakan putra asli pribumi beretnis minang pesisir Singkil.

Bila dicermati lebih jauh ke belakang, segera setelah memproklamakan berdirinya kerajaan Aceh Darussalam pada hari Kamis, 12 Zulqaidah 916 (20 Februari 1511) yang merupakan kesinambungan (ahli waris) dari Kerajaan Islam Peurelak (840-1292), Kerajaan Islam Samudera Pasee (1042-1428), dan Kerajaan Islam Lamuri (1205-1511), Menurut T. Iskandar dalam disertasinya yang berjudul *De Hikayat Atjeh* (1958), diperkirakan bahwa kerajaan ini berada di tepi laut (pantai), tepatnya berada di dekat Krueng Raya, Kabupaten Aceh Besar. Lebih lanjut menurut M. Zainuddin pemerhati sejarah Atjeh menyebutkan bahwa kesultanan ini terletak di Aceh Besar dekat dengan Indrapatra, sekarang di kawasan Lamnga. Dengan demikian, berdasarkan beberapa pendapat tentang sejarah kerajaan lamuri, dapat disimpulkan bahwa kesultanan Lamuri berdekatan dengan laut atau pantai dan kemudian meluas ke daerah pedalaman, persisnya berada di sebuah teluk di sekitar daerah krungr Raya. Teluk itu bernama Bandar Lamuri. Kata lamuri sebenarnya merujuk pada "Lamreh" di pelabuhan Malahayati di krungr Raya. Kesultanan Lamuri merupakan tempat pertama sekali yang disinggahi oleh pedagang-pedagang dan pelaut dari India, dan Arab. Kerajaan Lamuri yang letak geografisnya sangat menggiurkan dan strategis, sehingga membuat wilayah ini menjadi incaran dari berbagai pihak. Menurut sejarah, wilayah ini pernah dikuasai oleh Sriwijaya, Majapahit dan Chola pada abad

ke 11.⁸⁵Majapahit menyerang lamuri pada abad ke 14 dan serbuan kerajaan-kerajaan lainnya menyebabkan daerah ini lambat laun menjadi lemah. Pada tahun 1450 daerah lamuri ini menurut sejarah tidak didengar lagi namanya. Perlak, samudra Pasai bersatu menjadi kesultanan Aceh Darussalam dengan cepat menyempurnakan diri dalam rangka memperkuat sendi-sendi kerajaan yang kala itu dirongrong oleh kekuatan imperialisme Barat. Perangkat perlengkapan yang dipersiapkan saat itu adalah berbagai peraturan perundang-undangan, organisasi, dan lembaga-lembaga negara, termasuk pusat-pusat pendidikan yang bertugas menyediakan tenaga-tenaga ahli dalam segala bidang dan mencerdaskan rakyat. salah satu perangkat kelengkapan yang sangat penting adalah *Qanun al-Asyi* (Undang-undang Dasar Kerajaan) yang diinspirasi dari naskah tua karya Said Abdullah Teungku di Meukek, yang menjadi Wazir Rama Seutia Katib al-Muluk (Menteri Sekretaris Negara) pada era Sultan Alaidin Mahmud Syah (1870-1874).⁸⁶

Qanun al-Asyi atau Adat Meukuta Alam merupakan salah satu karya yang sarat makna bagi kebutuhan kontemporer. *Qanun meukuta alam* mengandung hukum *dusturiyah* dan '*Alaqah Dauliyah* yang menjadi undang-undang kerajaan. Menurut Darni Daud, mengatakan bahwa Akar dari qanun ini adalah syariat Islam yang bernafaskan al-Qur'an sebagai pedoman hidup berbangsa dan bernegara pada masa kerajaan Aceh Darussalam.⁸⁷ bersumberkan al-Qur'an, al-Hadits, Ijma' Ulama, dan Qiyas. Fakta ini merupakan pengakuan dan pengabsahan historis bahwa kerajaan Aceh Darussalam

⁸⁵Zakaria Ahmad, *Sekitar Kerajaan Atheh dalam tahun 1520-1675*, (Medan: Tinta, 1972), h. 34.

⁸⁶Al-Chaidar, *Gerakan Aceh Merdeka; Jihad Rakyat Aceh Mewujudkan Negara Islam*. Madani Press, 1999, h.33

⁸⁷Darni M. Daud (editor), dalam *Qanun Meukuta Alam*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2010.h. vi.

menempatkan syariat Islam sebagai sumber inspirasi dan tuntunan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara pada kala itu. Selanjutnya dalam pratek keseharian, Qanun tersebut menetapkan empat jenis hukum, yaitu (1) kekuasaan hukum, dipegang oleh Qadhi Malik al-'Adil, (2) kekuasaan adat dipegang oleh Sultan Malik al-'Adil, (3) kekuasaan Qanun dipegang oleh Majelis Mahkamah Rakyat, dan (4) kekuasaan Reusam (kebiasaan) yang dipegang langsung oleh penguasa tunggal, yakni sultan sebagai penguasa tertinggi waktu negara dalam keadaan perang.⁸⁸Semua aturan hukum, adat, kebiasaan (*reusam*) dibangun atas landasan syariat Islam.

Isi dari qanun meukuta Alam secara garis besar memaparkan tentang hukum syariat, adat dan *reusam*, lembaga-lembaga dan aparatur pemerintahan dalam kerajaan Aceh Darussalam. Wilayah inti Aceh tiga sagi, peranan panglima Polem sebagai pemegang kunci pemerintahan, pembayaran *jeunamee* kerajaan, raja-raja perempuan yang sempat berkuasa puluhan tahun, pemerintahan kerajaan yang mencerminkan demokrasi adalah merupakan ciri khas kerajaan Aceh.⁸⁹

Setelah meninggalnya Sultan Ali Riayat Syah pada tanggal 4 april 1607, kesempatan ini dipergunakan Iskandar Muda untuk merebut kekuasaan. Setelah menguasai kerajaan Aceh, Iskandar Muda diberi gelar Iskandar muda perkasa alam. Iskandar Muda memiliki beberapa nama, selain Darmawansa dan Perkasa alam. Ia juga dikenal dengan nama kecilnya Tun pangkat.⁹⁰

Pada masa Iskandar Muda menjalankan roda pimpinan di Nanggro Aceh Darussalam ditegakkan di atas landasan hukum, sehingga tidak ada warga Negara yang kebal hukum, walau raja sekalipun. Iskandar Muda

⁸⁸Darni M. Daud (editor), dalam..., h. 34.

⁸⁹Qanun Meukuta Alam, terj. Muh. Kalam Daud dan T.A Sakti, (Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2010), h. vii.

⁹⁰ Zakaria Ahmad, *Sekitar Kerajaan ...*,h. 63.

sendiri rela menerima hukuman mati terhadap anak satu-satunya dari permain suri sebagai putra mahkota karena terbukti bersalah. Dalam mengambil keputusan, sultan tidak bertindak sendiri, tetapi dimusyawarahkan dengan majelis mahkamah rakyat. Semestinya Iskandar Muda sebagai raja dengan kekuasaan mutlak seharusnya sah-sah saja membatalkan hukuman terhadap anaknya. Tapi, kenyataannya, Sultan Iskandar Muda tidak memaksa kehendak kepada rakyat.

Menurut Hasanuddin Yusuf Adan, pelaksanaan undang-undang Islam dalam Kerajaan Aceh Darussalam pada masa Sultan Alaidin Ali Mughayat Syah tidak banyak tersimpan dalam naskah-naskah tua seperti yang tertulis pada zaman Iskandar Muda yang dibimbing dan diarahkan oleh ulama-ulama besar. Demikian juga kerajaan yang konsisten menerapkan ajaran Islam yang terintegrasi dengan adat dan budaya. Sebagai warisan dari kerajaan Islam Peureulak dan Kerajaan Islam Samudra Pase yang menjadi kerajaan Islam tertua di Asia Tenggara, maka kerajaan Aceh Darussalam pun menjadikan Islam sebagai dasar negaranya.⁹¹

Dilihat dari sistem pemerintahan dan politik di Aceh resmi diperkenalkan pertama kalinya pada masa awal berdirinya kerajaan Islam Peureulak pada tahun 225 H/840 M. Pada masa ini, Sayyid Maulana Abdul Aziz telah mendekklarasikan Islam sebagai agama resmi kerajaan Islam Peureulak pada 1 Muharram 225 H.⁹²

Sistem pemerintahan dan politik di Aceh adalah tempat pertama masuknya Islam ke Nusantara yaitu

⁹¹A. Hasjimy, *Iskandar Muda Meukuta Alam*. Jakarta: Bulan Bintang, h. 70 dan lihat juga Hasanuddin Yusuf Adan. 2014. *Islam dan Sistem Pemerintahan di DI Aceh Masa Kerajaan Aceh Darussalam*. Banda Aceh: Pena, 1975, h. 3.

⁹²Syahbuddin Razi. *Dayah Cot Kala*, kertas kerja pada Seminar Sejarah Masuk dan Berkembangnya Islam di Aceh dan Nusantara, Aceh Timur 25-30 September 1980, h. 6.

Peureulak, Aceh Timur pada saat Sayyid Maulana Abdul Aziz Syah resmi menjadi Sultan dan sekaligus beliau menyusun lembaga-lembaga kerajaan yang membantunya, antara lain sebagai berikut:

1. *Wazir al-Siyasah* (Menteri Politik/Dalam Negeri)
2. *Wazir al-Harb* (Menteri Pertahanan dan Keamanan)
3. *Wazir al-Maktabah* (Menteri Administrasi/Setia Usaha Negara)
4. *Wazir al-Sunduk* (Menteri Perekonomian/keuangan)
5. *Wazir al-Hukkam* (Menteri Kehakiman).⁹³

Pada masa Sultan Iskandar Muda Djohan Berdaulat Tingkat tertinggi dalam struktur pemerintahan kerajaan Aceh adalah pemerintahan pusat, yang berkedudukan di ibu kota kerajaan, dahulunya bernama Bandar Aceh Darussalam. Dalam mengendalikan pemerintahan sultan dibantu oleh beberapa pembantu yang dan membawahi bidangnya masing-masing, terdiri atas 24 lembaga atau jabatan, yang dapat diumpamakan dengan kementerian pada masa sekarang. Nama-nama lembaga itu adalah sebagai berikut: Kerukun *Katibul Muluk* (Sekretaris Raja) *Rais Wazirat Addaulah* (Perdana Menteri) *Wazirat Addaulah* (Menteri Negara) *Wazirat al-Akdham* (Menteri Agung) *Wazirat al Harbiah* (Menteri Penerangan) *Wazirat al-Haqqamiah* (Menteri Kehakiman) *Wazirat ad-Daraham* (Menteri Keuangan) *Wazirat al-Mizan* (Menteri Keadilan) *Wazirat al-Maarif* (Menteri Pendidikan) *Wazirat al- Kharijiyah* (Menteri Luar Negeri) *Wazirat ad-Dhakhiliyyah* (Menteri Dalam Negeri) *Wazirat Al-Auqaf* (Menteri Urusan Waqaf) *Wazirat az-Ziraaf* (Menteri Pertanian) *Wazirat al-Maliyyah* (Menteri Urusan Harta) *Wazirat al-Muwashshalat* (Menteri Perhubungan) *Wazirat al-Asighal* (Menteri Urusan Kerja) *As-Syaikh al-Islam Mufti Empat Syeik Kaabah Qadli al-Malik al-Adil*

⁹³M. Yunus Djamil, *Tawarikh Raja-raja Kerajaan Aceh. A. Hasjimy, Kebudayaan Aceh dalam Sejarah*. Jakarta: Beuna, 1983, h. 45-46.

(Kadi Raja yang Adil) Wazir Tahakkum *Muharrirlailan* (Ketua Pengurus Kesenian) *Qadli Mualdlam* (Kadi/Jaksa Agung) Imam Bandar Darul Makmur Darussalam Keuchik Muluk (Keuchik Raja) Imam Muluk (Imam Raja) Panglima Kenduri Muluk (Ketua Urusan Kenduri/pesta Raja) Lembaga di atas dijabat oleh orang-orang tertentu yang diangkat oleh Sultan Aceh. Selain lembaga-lembaga itu, terdapat pula tiga buah badan atau lembaga yang fungsinya hampir sama dengan lembaga legislatif sekarang.⁹⁴

Dari sejumlah jabatan di atas disebutkan Hasanuddin hanya empat jabatan saja yang mempunyai pengaruh besar terhadap Sultan, yaitu Perdana Menteri (Rais Wazirat Addaulah), Kadi Malikul Adil, *Wazir al-Harbiyah* dan *Kerikun Katibul Muluk*. Perdana Menteri yang bergelar Orang Kaya Seri Maharaja disegani oleh Sultan dan Perdana Menteri lainnya, para pembesar serta para bangsawan. Kadi Malikul Adil mempunyai kedudukan yang penting dalam kesultanan berbasis Islam. Beliau bertanggung jawab dalam pengurusan pengadilan dan syariat Islam. *Wazir al-Harbiyah* yang bertanggung jawab memimpin angkatan perang Aceh dan mempertahankan Negara serta mengatur serangan keluar; sedangkan *Kerikun Katibul Muluk* atau Setia Usaha Sultan bertugas menyelesaikan segala urusan surat menyurat, termasuk surat-surat dan kerjasama dengan luar negeri, surat-surat dalam urusan perdagangan serta surat pelantikan panglima sagi.⁹⁵

Dalam kitab *Taju al-Salatin* yang sangat terkenal itu tidak disebutkan tata kelola pemerintahan Aceh secara langsung berdasarkan syariat atau Islam. Namun dalam pasal ke tiga belas antara lain disebutkan tentang perhatian

⁹⁴Hasanuddin Yusuf Adam, *Islam dan Sistem Pemerintahan* ... hal. 136-137

⁹⁵Hasanuddin Yusuf Adam, *Islam dan Sistem Pemerintahan* ... hal. 137

pegawai kerajaan terhadap rajanya yang sama-sama manusia, artinya antara raja dan pegawainya memiliki status yang sama di sisi Allah swt. status raja yang dimiliki seseorang itu hanya pemberian Allah kepadanya, oleh karena itu diwajibkan kepada raja untuk memerintah dan memutuskan hukum dalam kerajaannya sesuai dengan apa yang telah dilakukan oleh Rasulullah SAW.⁹⁶Hal ini mencerminkan bahwa, kedudukan raja dan rakyat tidak dibedakan oleh status social yang diembannya, Jabatan raja diposisikan oleh Iskandar Muda hanyalah sebagai amanah dan titipan Allah untuk mengayomi rakyat secara baik dan berkeadilan dan tidak akan terlepas pertanggungjawabannya nanti kepada khaliknya. Kesadaran akan nilai-nilai spiritualitas yang begitu sempurna sehingga berimplikasi kepada kepemimpinannya yang tidak semen-mena. Segala aturan dan kebijakan yang diputuskan oleh Iskandar Muda berdasarkan hasil pertimbangan secara bijak dengan para ulama dan selalu berlandaskan kepada nilai-nilai agama.

Persoalan yang dikemukakan dalam *Taj al-Salatin* adalah persoalan-persoalan yang hangat pada waktu itu, yaitu masalah-masalah politik dan pemerintahan. Kitab *Taju al-Salatin* berisi tentang ajaran moral dan tanggung jawab seorang raja, pejabat pemerintah, dan masyarakat umum. Kandungan filosofis kitab *Taj al-Salatin* banyak dikenal dilingkungan masyarakat mulai Sumatra dan Jawa. Serat Taj al-Salatin karya Yasadipura itu telah dicetak di Semarang tahun 1873 dan 1875, di Surakarta tahun 1905 dan 1922. Kitab *Taj Salatin* mengandung filosofis yang dapat digunakan sebagai perekat nasionalisme yang ada dikepulauan nusantara. Selain persoalan ketatanegaraan kitab ini juga membahas tentang topik-topik lain yang berkaitan dengan tasawuf, *Tarikh* (sejarah), ibadah dan ilmu firasat (fisiognomi). Walaupun

⁹⁶Jumsari Yusuf. 1979. *Tajussalatin*., Jakarta: Balai Pustaka, hal. 86

kesultanan Aceh sedang mengalami krisis internal, yang menyebabkan Sultan Sayyid al-Mukammil dipaksa turun tahta oleh dua orang anaknya. Pada sisi lain, di era tersebut Aceh sedang giat meluaskan wilayah kekuasaannya bersama proses islamisasi. Beberapa negeri yang penduduknya belum beragama Islam, seperti Tanah Batak dan Karo, juga ditaklukkan. Karena itu bagaimana seharusnya raja-raja Melayu yang beragama Islam memimpin sebuah negeri yang penduduknya multi-etnik, multi-agama, multi-ras dan multi-budaya. Jumsari Yusuf mengemukakan sistem kenegaraan yang ideal, dan peranan seorang pemimpin (sultan, gubernur, bupati/walikota, camat dan kepala desa) yang adil dan benar.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa tata kelola pemerintahan pada masa Kerajaan Aceh Darussalam disesuaikan dengan potensi wilayah dan kompetensi pimpinannya, seperti sebuah pepatah Aceh, yang bunyinya: "*adat bak poe teumeureoum, hukoem bak syiah kuala, qanun bak putrou phang, reusam bak laksamana/bentara*". Terminologi makna tersebut merupakan penjelasan pepatah. *pertama*, Kekuasaan Eksekutif atau kekuasaan politik berada di tangan Sultan (kepala Negara, sebagai kepala eksekutif. *Kedua*, Kekuasaan Yudikatif, atau pelaksanaan hukum berada di tangan ulama yang menjadi Kadi Malikul 'Adil (yang pada saat itu dipegang oleh Syiah Kuala, gelar Syeikh Abdur Rauf As-Singkily). *Ketiga*, Kekuasaan Legislatif atau kekuasaan pembuat undang-undang berada di tangan rakyat, yang dalam pepatah Aceh itu disimbolkan ke Puteri Pahang,⁹⁷ karena dialah yang memelopori pembentukan Majelis Mahkamah

⁹⁷Puteri Pahang yang bernama putri Kamaliah dari Pahang, Malaysia yang dibawa Iskandar Muda ke Aceh.

Rakyat. *Keempat*, dalam keadaan perang, segala kekuasaan berada di Panglima Tertinggi Angkatan Perang.⁹⁸

Dengan demikian, setidaknya-tidaknya ada lima asas tata kelola pemerintahan yang berbasis syari'at yang diadopsi dari lintasan sejarah Islam, terutama pada masa Rasulullah saw, khulafa' al-Rasyidin dan pada masa Kerajaan Aceh Darussalam antara lain:

Pertama, *Hifz*; secara harfiah artinya memelihara, menjaga dan amanah. Amanah secara bahasa berarti jujur dan terpercaya. Sebuah Negara akan makmur jika dipimpin oleh orang yang menjaga amanah, memelihara kepercayaan rakyat, menunaikan kewajiban janjinya. *Hifz*; juga diartikan orang memiliki ingatan yang baik, yaitu cerdas dan pandai. Itu menjadi modal dasar membangun negeri ini. Berkaitan dengan amanah sebagai persyaratan seorang pemimpin, maka oleh Ibnu Taimiyah membuat persyaratan seorang pemimpin itu ada dua secara umum, yaitu pertama, adil, dan kedua, amanah (Jujur).⁹⁹

Kedua, *Fahm*, artinya mengerti dan tanggap, yaitu tanggap dan mengerti kebutuhan rakyat. Pemimpin memiliki pemahaman dan konsep yang benar terhadap berbagai kebutuhan rakyatnya, bukan mendahulukan keinginan pribadi dan kelompoknya. Ia mengerti kebutuhan yang berbeda di setiap daerah dan wilayah, dan mampu mengakomodasinya. Berkaitan dengan pemahaman seorang pemimpin ini, salah seorang filosof muslim yaitu Al-Farabi dalam pemikiran politik kenegaraannya mengemukakan bahwa, syarat seorang pemimpin yaitu harus memiliki jiwa filosof. Yang dimaksud olehnya adalah seorang pemimpin itu mempunyai daya nalar yang tinggi dan punya visi dan misi jauh ke depan, mampu menangkap yang dahir dan yang

⁹⁸A. Hasjmy. 1977.59 *Tahun Aceh Merdeka di bawah Pemerintah Ratu*. Jakarta: Bulan Bintang, hal. 123

⁹⁹Ibn Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah Etika Politik Islam*, Risalah Gusti, 1995: Surabaya, hlm.19-20.

tidak Nampak. Dalam bahasa lain, seorang pemimpin mengetahui yang tersirat dan tersurat, dalam kajian tasawuf disebut seorang pemimpin memiliki ilmu eksoterik dan esoterik yang baik.¹⁰⁰

Ketiga, *Fikr*; yaitu idealis, tajam pikiran dan luas wawasannya. Seorang pemimpin tidak terbuai dengan kekayaan dan fasilitas negara, namun ia mencurahkan segala upaya dan usaha memikirkan rakyatnya. Saydina Umar r.a menjadi contoh baik seorang pemimpin yang melayani rakyatnya tanpa dibatasi jam kerja. Ide-ide brilian menjadi pendukung utama dalam membangun negeri, termasuk anggota legislatif dan para pimpinan SKPA di seluruh lini. Pemimpin yang memiliki sifat idealis akan menjadi *khadimul ummah* (pelayan masyarakat ,rakyat) yang baik bukan sebaliknya minta dilayani.

Keempat, *Iradat*; yaitu visi misi, prospek dan target. Visi dan misi pemimpin lebih mengutamakan rakyat daripada pribadi dan kelompoknya, menghendaki kesejahteraan, kemakmuran dan kemajuan untuk seluruh golongan masyarakat, kemampuannya menuntaskan kemiskinan. Visi-misi yang dimiliki bukan hanya membangun infrastruktur, namun mempersiapkan generasi mendatang dengan mencerdaskan bangsa dan membangun intelektual yang berbasis agama, sehingga tidak terkikis keimanannya oleh pengaruh luar, baik agama maupun adat budaya.

Kelima, *Nur*; cahaya atau penerang, yaitu sikap pemimpin yang bersih, jujur, dan tidak korupsi. Cahaya (*nur*) sebagai simbol kegemilangan, kejayaan dan kesejahteraan yang mampu menerangi negeri dengan cinta atau kasih sayang, bukan dengan otoriter, apalagi radikalisme dan militerisme. Pemimpin tegas dan lugas, tapi tetap rasional dan tidak dipengaruhi hawa nafsu dan

¹⁰⁰Majid Fakhri, *A Histori of Islamic Philosophi*, Yew York: Kolumbia University Press,1983.

penyakit korupsi. Nur yang dimaksudkan disini adalah cahaya ilahi. Oleh karena itu, seorang pemimpin yang bijak dan amanah tidak bisa dibuat-buat dan meniru kepemimpinan orang lain, seseorang mampu memberikan yang terbaik dalam kepemimpinannya karena adanya nur dan bimbingan Tuhan. Pemimpin yang sukses selalu berangkat dari kesuksesan spiritualnya kepada Allah artinya pemimpin yang dekat dan mendapat bimbingan Allah, baru dapat memberikan implikasi spirituellitasnya dalam konteks sosial (mengayomi umat). Dengan demikian, seorang pemimpin berpedoman kepada konsep membangun karakter ini harus dimulai sejak dini, tidak akan berdiri kokoh satu negeri tanpa pondasi yang kuat. Kecerdasan, keimanan yang kuat, berakhlak mulia dan kejujuran tidak dapat dicetak dengan instan. Saat sifat dan syarat tersebut mampu dipenuhi oleh seorang pemimpin, tak diragukan kemakmuran akan dicapai. Prinsip-prinsip di dalam naskah *Taju Salatin* masih memungkinkan diteladani untuk saat ini.

Kerajaan Aceh Darussalam, tak berlebihan jika disebut Sultan Iskandar Muda pada abad ke-17, layaklah ia menjadi pemimpin yang diagungkan di Asia, bahkan dunia. Saat usia muda, kecerdasan sultan telah tumbuh menjadi pemimpin, dipercayakan memimpin sendiri kerajaan *Pedir* (Pidie), sebagai pintu gerbang kesultanan Aceh dari arah Timur perairan laut Selat Malaka, seorang pemimpin muda dalam lintasan jalur perang dan pemerintahan. Saat memimpin kesultanan Aceh, ia mengerti kebutuhan rakyat dengan spirit (semangat) jiwa anak muda dalam aspek duniawi, yaitu memadukan spiritual yang seimbang dengan kemajuan, perekonomian dan stabilitas politik. Kemudian, ia mampu membuka jalur bisnis dengan pihak-pihak asing, investasi besar-besaran atas kerja sama dengan negara Eropa. Ide dan perhatiannya ia curahkan mengelola SDM dan SDA untuk menyejahterakan rakyat. Selain membangun infrastruktur, Masjid Baiturrahman salah satunya. Keberhasilannya

membangun jaringan intelektual dengan dunia Jazirah Arab, dan menjadi pusat intelektual keislaman (*Islamic Center*) di Asia. Kejujurannya tak perlu diragukan lagi. Ia begitu bijaksana menempatkan delegasinya di wilayah kerajaannya, termasuk menegakkan hukum yang sama antara rakyat, pejabat dan sahabat keluarganya, karena ia memandang semua sama di depan hukum.

B. Tata Kelola Pemerintahan dalam Perspektif Syariah

Pemerintahan dan negara merupakan institusi dasar dari masyarakat, Islam mengakomodir bukan hanya hukum dan peraturan, tapi juga kebutuhan untuk mewujudkan kemantapan akhlaq dari pada penghuninya. Perwujudan sebuah undang-undang politik yang adil menurut al-Qur'an sudah menjadi kewajiban bagi kerasulan. Nabi Muhammad sebagaimana juga para pendahulunya telah mewujudkan sebuah masyarakat politik dan beliau bertindak sebagai kepala Negara¹⁰¹

Munculnya konsepsi pemerintahan di Aceh berdasarkan nilai-nilai Islam tidak terlepas dari tuntutan dan dukungan para ulama, masyarakat sipil, dan para kalangan tokoh politik. Islam dan Aceh memang tidak bisa dipisahkan, sejarah telah membuktikan bahwa kerajaan Islam pertama di Nusantara bahkan di Asia Tenggara berada di Aceh yaitu Kerajaan Islam yang berada di Perlak, Aceh Timur, yang berdiri pada abad ke-9 Masehi.

Ketentuan lainnya, pemerintahan Aceh menghendaki ada sebuah konsesus antara pemerintah pusat dan pemerintahan Aceh untuk menerapkan syariat Islam dalam suatu bagian integral dari pelaksanaan pemerintahan yang sah, yang diterjemahkan dalam Qanun tentang Syariat Islam di Aceh, pengakuan hak legal formal ini yang menjadi tolak ukur perbedaan antara

¹⁰¹Thaib Lukman, *Political Sistem of Isla*, Kuala Lumpur: Amal, 1994 h. 121

Provinsi lain. Syariat Islam bagi masyarakat Aceh merupakan landasan kehidupan yang telah dijalankan sejak kerajaan Islam masa lalu sebagai penyemangat kemajuan dan kebudayaan Islam di Nusantara. Respon pemerintah pusat dianggap tepat dalam kerangka mengembalikan ruh yang dianggap telah teralienasikan dari kehidupan nyata dalam beberapa dasawarsa belakangan ini. Kesempatan yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk menjalankan syariat Islam melalui pembentukan Qanun yang dianggap relevan dengan syariat Islam.¹⁰²

Penerapan dan implementasi tata kelola pemerintahan dalam perspektif syariah salah satu bentuk operasionalnya dikelola oleh oleh Dinas Syariat Islam dan Baitul Mal yang merupakan perwujudan dari representasi penegakkan syariat Islam di Aceh. Pola penerapan syariat Islam di Aceh yang diamanahkan oleh UUPA secara totalitas disahuti oleh Dinas syariat Islam sebagai gerbon dan nakhoda yang menjalankan berbagai aturan dan kebijakan yang berkaitan dengan jalannya ajaran Islam di Aceh. Dinas syariat Islam merupakan perangkat daerah sebagai unsur pelaksana pelaksana syariat Islam di lingkungan pemerintah Aceh kedudukannya berada di bawah gubernur. Adapun tupoksi dinas syariat Islam sebagaimana diatur dalam Qanun Nomor 5 tahun 2007.

Salah satu bentuk keseriusan Dinas syariat Islam untuk mewujudkan ajaran Islam di Aceh secara totalitas adalah dimana pada masa kepala dinas Syariat Islam dipegang oleh Prof. Syahrizal Abbas, beliau sudah melahirkan satu gebrakan dan ide menyusun *grand desain syariat* Islam di Aceh. Artinya menyusun sebuah jalan besar agar semua instansi pemerintahan di Aceh semua berlandaskan kepada nilai-nilai islami. *Grand desain* syariat Islam di Aceh merupakan sebuah arah atau haluan

¹⁰²Al-Yasa' Abubakar. 2008. *Penerapan Syariat Islam di Aceh*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam. h. 1-11

perjalanan rakyat Aceh dimasa kini dan mendatang yang hendak diisi oleh syariat Islam. Berdasarkan kepada kerangka pikir seperti ini, berusaha menata masyarakat Aceh dengan spirit Syari'at Islam. Dengan demikian, makna syari'at Islam bukanlah sebagaimana yang dipahami oleh kebanyakan orang dewasa ini, syari'at hanya sebatas cambuk, qanun, akan tetapi ke depan perluasan makna syariat yang meliputi semua aspek dan dimensi kehidupan umat manusia.¹⁰³

Upaya penerapan syari'at Islam sama sekali tidak terlepas dari semangat pengelolaan pemerintahan Aceh yang berlandaskan syariah yang didasari atas semangat meyelamatkan umat baik di dunia maupun di akhirat. Untuk menyelamatkan umat Islam khususnya di Aceh di dunia dan akhirat, maka salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah meletakkan syari'at Islam sebagai din al-Islam di dalam semua aspek kehidupan dan aktivitas manusia. Oleh karena itu, dalam semua lini kehidupan umat Islam di Aceh selalu ada ruh dan spirit Islam tidak terkecuali pada pengelolaan harta masyarakat yang dikelola oleh Baitul Mal dalam melakukan pendistribusian zakat kepada masyarakat harus didasari atas ketentuan prinsip-prinsip syariah.

Semangat tersebut juga tidak terlepas dari nilai-nilai sosiologis yang melekat pada hukum-hukum yang termuat dalam al-Qur'an dan as-Sunnah, dan sudah semestinya dipahami dan didalami secara mendalam.¹⁰⁴ Konteks syari'at Islam di Aceh, pemerintah bukan hanya berperan memfasilitasi kehidupan keagamaan, tetapi juga terlibat mendesain formulasi-formulasi hukum yang

¹⁰³Hamid Sarong dkk, *Laporan Hasil Penelitian Penyusunan Grand Desain Pelaksanaan Dinul Islam Tahap 1*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam-Fak. Syariah, 2004), h.275.

¹⁰⁴Syahrizal, et.al, *Dimensi Pemikiran Hukum dalam Implementasi Syariat Islam di Aceh*. Banda Aceh: DinasSyariat Islam ProvinsiNanggroe Aceh Darusalam, 2007, h. 9

bersumber pada ajaran agama Islam melalui kegiatan legislasinya. Keikutsertaan Negara dalam menjalankan syariat Islam di Aceh sebagai kewajiban konstitusional. Nilai sosiologis yang melekat pada hukum-hukum yang termuat dalam al-Qur'an sudah semestinya dipahami secara mendalam, sehingga ketika dilakukan penerapan tidak akan kehilangan ruh sosiologis yang mendasarinya¹⁰⁵Aspek sosiologis merupakan salah satu faktor pendukung syariat Islam di Aceh, selain aspek yuridis dan historis. Aspek historis dapat dilihat dari sejarah masa lalu ketika Islam pertama kali masuk ke Aceh dan menjadi anutan masyarakat hingga berdirinya beberapa kerajaan Islam, yang mencapai puncaknya pada masa Sultan Iskandar Muda (1607-1675M).¹⁰⁶kedua, aspek yuridis dikuatkan oleh UU No 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001 Syariat Islam di Aceh secara kaffah.¹⁰⁷Selanjutnya kedua UU tersebut kembali diperkuat oleh UU No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Aspek ketiga, sosiologis yakni sistem sosial dan budaya masyarakat Aceh mencerminkan nilai-nilai islami. Misalnya dalam masyarakat Aceh struktur kepemimpinan yang paling bawah dikenal dengan istilah gampong (desa) dipimpin oleh seorang kepala desa atau keikhik yang mengurus masalah administrasi dan pemerintahan, sedangkan yang mengurus masalah keagamaan adalah tgg. Imeum. Struktur ini teraplikasi hingga ke level yang lebih tinggi yaitu Negara (kerajaan) dimana terdapat sultan(umara) dan *qadhi malikul adil*

¹⁰⁵Mahmud Anshari, *Penegakan Syariah Islam (Dilema Keumata di Indonesia)*. Depok :Inisiasi Press, 2005, h. 90.

¹⁰⁶Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII Melacak Akar-akar Pembaharuan Pemikiran Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 1998, h. 202.

¹⁰⁷Iskandar Ibrahim, *Dinamika Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Syahrizal (editor), Kontekstualisasi Ajaran Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, Banda Aceh: Ar-Raniry Press, 2004, h. 83.

(Ulama). Dalam pepatah Aceh disebut dengan *adat bak poteumeruhum hukom bak syiah kuala* (adat berasal dari pemerintah, dan hukum berasal dari ulama).¹⁰⁸Pada konteks ini dapat dikatakan bahwa mulai sistem social, struktur sosial dan perilaku social masyarakat Aceh adalah Islam sebagai pandangan hidup (*word view*). Oleh karena itu, menurut Syahrizal Abbas bahwa pendekatan sosiologis kontekstual diyakini akan mampu membumikan ajaran Tuhan yang bersifat normatif-sakralitas dalam konteks kehidupan. Artinya bahwa analisis sosiologis menjadikan realitas sosial sebagai pertimbangan utama dalam merumuskan berbagai aturan fiqh. Jika aturan fiqh atau qanun diterapkan tanpa mempertimbangkan aspek-aspek sosial dan humanities, maka akan melahirkan qanun atau regulasi yang tidak memiliki daya ikat sosial yang kuat.¹⁰⁹ Dengan demikian, penerapan syariat Islam serta pembuatan berbagai qanun dan regulasi di Aceh serta dalam melakukan ijtihad terhadap teks syariah harus memperhatikan beberapa langkah diantaranya pertama, penemuan ruh syariah bukan hanya membutuhkan kajian filsafat hukum, tetapi juga membutuhkan kajian sosiologis dimana pemahaman terhadap kondisi sosial masyarakat ketika teks itu lahir akan sangat penting. Kedua, semangat sosiologis yang dibangun al-qur'an dalam hukum-hukumnya perlu mendapat perenungan dan perhatian masyarakat Aceh. Karena banyak sekali dan tanpa disadari berbagai tradisi dan praktek hukum di Aceh telah menjadi *living law* dan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat.

¹⁰⁸Muhammad Zainuddin, *Tarikh Aceh dan Nusantara*, Medan: Iskandarmuda, 1961, h. 313.

¹⁰⁹Syahrizal Abbas, *Ke Araha Pembangunan Materi Qanun NAD yang Bernuansa Sosiologis-kontekstual*, cacatan editor dalam syahrizal Abbas (editor), *kontekstualisasi Syariat di nanggroe Aceh Darussalam*, Banda Aceh: Arr-Raniry Press, 2004, h. xix.

Penerapan dan pembentukan sebuah undang-undang tidak dapat dipisahkan dengan perkembangan masyarakat dimana tempat undang-undang itu akan diberlakukan. Kondisi sosial budaya masyarakat akan berpengaruh pada rumusan undang-undang itu sendiri. Dengan demikian, sebuah norma hukum dapat berlaku dalam sebuah masyarakat apabila norma hukum tersebut memiliki efektifitas hukum. Sebuah peraturan efektif apabila didorong oleh kesadaran hukum masyarakat untuk menaati peraturan itu sendiri.¹¹⁰ Dalam membuat sebuah aturan hukum, seyogyanya menyerap aspirasi dan harapan masyarakat, legislasi hukum merupakan tuntutan masyarakat, terutama sekali dalam hal ini adalah umat Islam. Pertimbangan sosiologis suatu undang-undang dapat dilihat dalam konsideran “menimbang”. Pembentukan sebuah peraturan sendiri ditujukan untuk mewujudkan ketertiban dan integrasi sosial. Oleh karena itu, setiap undang-undang, qanun harus mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial dalam proses legislasinya, terutama melalui implementasi asas gradualitas (pentahapan peneraan hukum).

Selain memperhatikan kondisi sosiologis suatu masyarakat, proses legislasi hukum juga tidak mengabaikan landasan politis. Sebuah kebijakan pemerintah di bidang hukum menjadi penentu dalam proses legislasi, sehingga muncul sebuah pernyataan bahwa hukum adalah produk politik.¹¹¹

Syariat Islam dalam pandangan masyarakat Aceh tidak dapat dipisahkan dari adat dan budayanya. Setiap tatanam kehidupan keseharian masyarakat Aceh tidak terlepas dari tolok ukur dan nilai-nilai keislaman. Artinya merujuk pada keyakinan keagamaan, walaupun mungkin dengan pemahaman-pemahaman atau penafsiran yang

¹¹⁰Jeje Zainudin, *Metode dan Strategi Penerapan Syariat Islam di Indonesia*, Jakarta: Pembela Islam, 2015, h. 132.

¹¹¹Jeje Zainudin, *Metode...*, h.133.

tidak selalu sesuai. Dalam kehidupan masyarakat Aceh terdapat dua sumber hukum yang berlaku. Hal ini sebagaimana terdapat dalam adagium Aceh: *Adat bak poteumeruhhom, hokum bak syiah kualala. Kanun bak puto Phag, Reusam bak laksamana. Adat ngon hokum hanjeut cre, lagee dzat ngon sifeut*. Hukum adat dan hokum agama, kedua-duanya berasal dari sumber hukum Islam, al-Qur'an, hadist, ijma' dan qiyas atau sumber lainnya yang dijadikan pedoman oleh para ahli fiqh. Dengan demikian, penerapan syariat Islam di Aceh bukan hanya sebatas simbolistik semata-mata, akan tetapi syariat Islam merupakan ruh dan tuntutan masyarakat. Seorang antropolog Belanda, B.J. Boland, yang membuat penelitian di Aceh, mengatakan bahwa bagi masyarakat Aceh *being an Acehnese is equivanlent to being a muslim* (menjadi orang Aceh telah identik dengan menjadi muslim).¹¹²

Pada masa kesultanan, yaitu abad ke 17, Aceh telah menjadikan syariat Islam sebagai landasan bagi undang-undang yang diterapkan untuk kehidupan masyarakatnya. Undang-undang yang disusun oleh ulama dan umara telah melahirkan berbagai karya-karya besar yang menjadi pedoman bagi hakim dan rujukan umat Islam tidak hanya di Aceh tapi sampai ke seantero dunia. Di antara tokoh-tokoh yang berperan aktif ketika itu adalah Nuruddin ar-Raniry (w.1658 M), Abdul Rauf as-Singkili (1615-1691 M), Syamsuddin al-Sumatrani (w.1661M).¹¹³

Pengelolaan pemerintahan dalam ruang lingkup syariah juga mengatur hubungan sesama manusia, yang meliputi aspek *mu'amalah* dan *'uqubah*. Aspek muamalah

¹¹²Zulkarnain, dkk. *Menelusuri Pelaksanaan Syariat Islam*, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2011, h. 15.

¹¹³Rusydi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syariat Islam di Aceh, Problem, Solusi dan Implementasi*, (Jakarta: Loqos Wacana Ilmu,2003), h. 48.

misalnya, sistem pemerintahan, sistem ekonomi, sistem pendidikan, pergaulan pria-wanita, dan hubungan luar negeri. Aspek *'uqubah* (sanksi-sanksi) meliputi perbuatan *hudud* (seperti hukum rajam), *jinayah* (seperti perbuatan *qishash*), *ta'zir* (sanksi atas pelanggaran syara' yang tak dijelaskan ketentuan sanksinya dalam nash), dan *mukhalafat* (sanksi terhadap penyimpangan aturan administrasi negara). Inilah yang diatur dalam formalisasi syari'ah.¹¹⁴

Pelaksanaan syariat Islam di Aceh sejak masa kesultanan diatur sedemikian baik, terutama hal-hal yang berkaitan dengan hubungan manusia dengan sesama. Sebagai contohnya adalah salah satu karya Jalaluddin At-Tursani dengan judul kitabnya "*Safinatul Hukkam*" dimana isi dari kitab tersebut mengatur tentang aturan-aturan hukum perdata dan hukum pidana serta berbagai penjelasan tentang ihwal penyelesaian perkara dalam sebuah peradilan.

Dewasa ini, daerah Aceh diberikan kekhususan dalam melaksanakan sistem pemerintahan syariah. Secara legalitas tercermin dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA), bahwa salah satu "wewenang khusus" Pemerintah Aceh adalah mengatur urusan agama dengan menerapkan Syariah bagi Muslim di Aceh" dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. UU PA menyatakan bahwa Syariah di Aceh dapat meliputi jinayat (hukum pidana), maupun peraturan terkait dengan ibadah, hukum keluarga, hukum perdata, pengadilan, pendidikan, dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Penerapan syariat Islam sudah berjalan lebih dari satu dasawarsa. Sebuah rentang waktu yang tidak singkat untuk sebuah pelaksanaan dan penerapan hukum Allah bagi masyarakat yang sudah terinternalisasi nilai-nilai keislaman. Namun demikian, sebagai sebuah

¹¹⁴Taqiyuddin An-Nabhani. 1994. *AwamilDha'fal-Daulah Al-Islamiyah*, Beirut: Darul Ummah, h. 169-211.

tugas besar semua proses harus dijalankan dengan semangat dan komitmen serta keyakinan. Dalam hal ini Dinas Syariat Islam sebagai ujung tombak pelaksanaan syariat Islam dengan segala dinamikanya telah berupaya dan berusaha melakukan terobosan yang terbaik meskipun kenyataan di lapangan masih menyisakan berbagai persoalan dan tantangan.

Wujud dan dukungan terhadap pemberlakuan penegakan pemerintahan syariah di Aceh ini didasari oleh keinginan mengembalikan kejayaan Islam yang pernah dicapainya pada masa pemerintahan Sultan Iskandar Muda. Meskipun kebanyakan masyarakat tidak mengerti seperti apa Islam pada masa Iskandar Muda, mereka yakin Islam pada masa itu adalah “Islam kaffah” yang dapat memajukan berbagai dimensi kehidupan dalam masyarakat. Hal ini pula yang menjadi alasan kedua mengapa syariat Islam dianggap harus diberlakukan. Hal ini berkaitan dengan posisi Islam sebagai agama yang mengatur berbagai aspek kehidupan manusia. Oleh sebab itu, menerapkan Islam bukan hanya membuat aturan yang berkaitan dengan hal-hal keagamaan, namun juga berkaitan dengan seluruh aturan yang ada dalam kehidupan manusia. Bahkan ada yang menganggap menjalankan Islam saja sudah cukup karena di dalamnya sudah ada semua sistem yang diperlukan untuk mengatur kehidupan dan membangun kehidupan manusia.¹¹⁵

Pelaksanaan sistem syariah di Aceh mengalami kendala, di antara kendala tersebut adalah kurangnya komitmen dan keseriusan pemerintah Aceh terhadap pelaksanaan syariat Islam, baik pemerintah Aceh maupun di tingkat kabupaten kota. Bukti ketidakseriusan pemerintah dapat dilihat dari kurangnya alokasi anggaran

¹¹⁵Rusjdi Ali Muhammad, 2003. *Revitalisasi Syariat Islam di Aceh: Problem Solusi dan Implementasinya Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2003.

untuk pelaksanaan syariat Islam. Sebagai bukti ketika pelaku pelanggaran syariat Islam telah divonis, namun untuk melaksanakan eksekusi tidak bisa diwujudkan karena ketiadaan dana untuk eksekusi.¹¹⁶ Masalah lain penerapan syariat Islam di Aceh belum menyentuh seluruh aspek kehidupan masyarakat yang fundamental seperti masalah politik, ekonomi, pendidikan dan pembangunan yang bercirikan dengan nilai-nilai Islam serta pelayanan publik yang mencerminkan keislamannya. Formalisasi dalam bentuk undang-undang dan qanun secara formalistik menyatakan bahwa syariat Islam sudah sah, Jadi secara sistem hukum untuk menerapkan SI sudah ada.¹¹⁷ Dari segi struktur juga telah lahir lembaga-lembaga seperti DSI, Baital Mal, Badan Dayah, WH, dan Mahkamah syar'iyah sebagai perangkat yang menjalankan Syariat Islam. Adanya beberapa regulasi yang telah dilahirkan dapat dikatakan sebagai sebuah terobosan dalam implementasi syariat Islam, namun seiring pelaksanaannya syariat Islam di Aceh terus berjalan, sebagai sebuah kebijakan daerah, penerapan syariat Islam di Aceh mendapat dukungan dari pemerintah Aceh. Meskipun, dukungannya tidak maksimal, tapi secara umum pemerintah mendukung. Sebagai wujud dari dukungannya adalah Pemerintah Aceh membuat sebuah Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) Dinas Syariat Islam yang secara khusus menangani pemberlakuan syariat Islam. Selain itu, juga dibentuk sebuah polisi pengawal syariat yang dikenal dengan *wilayatul hisbah*.¹¹⁸ Pada dasarnya, WH merupakan

¹¹⁶Mahmuddin ,dkk, *Penelitian* dengan judul "Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh" Banda Aceh: PKPM dan DSI Aceh, 2013, h.38

¹¹⁷Hasil Wawancara dengan Tgk. Samsul Bahri, (MPU Banda Aceh), 24 Oktober 2013 dan Huzari, (WH Banda Aceh), 25 Oktober 2013

¹¹⁸Muhibbuththabary, *Konsep dan Implementasi Wilayatul Hisbah dalam Penerapan Syariat Islam di Nanggroe Aceh*

sebuah lembaga yang bertugas menegakkan amar ma'ruf nahi mungkar serta bertujuan untuk menjaga ketertiban umum, memelihara keutamaan moral dan adab dalam masyarakat.

WH ketika berada di bawah DSI berperan aktif akan tetapi tidak mempunyai kekuatan. WH ketika itu hanya mampu menyerukan dan membina terhadap setiap pelanggar syariat. Ketika WH dileburkan bersama satpol PP memberikan semangat baru bagi WH dan lebih berperan aktif lagi dan semakin menambah kekuatan sehingga dalam menindak pelanggar syariat lebih bersemangat.

Eksistensi WH ketika berada di bawah DSI mempunyai peran dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penerapan syariat Islam. Setelah WH dileburkan dan berada di bawah satpol PP maka eksistensi dan perannya sudah berkurang. Seharusnya WH tetap berada di bawah DSI dan personilnya ditambah serta dipersenjatai sebagaimana aparat keamanan lainnya agar kekuatannya semakin diperhitungkan dalam mengawal penerapan syariat Islam. Tugas WH sebenarnya bukan hanya di kantor, akan tetapi terjun langsung melihat dan melebur dalam masyarakat. Pelanggaran syariat Islam bisa menurun drastis manakala WH mengawal keberlangsungan penerapan syariat Islam di dalam masyarakat. WH berperan aktif mengantisipasi ajaran sesat agar tidak berkembang dalam masyarakat. Adapun bentuk partisipasi WH dalam memberantas ajaran sesat adalah memberikan penyuluhan agama kepada masyarakat, membina masyarakat serta mencari informasi kepada masyarakat di daerah mana ada ajaran sesat. Setelah mendapatkan informasi dari masyarakat tentang ajaran sesat, WH melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk membasmi ajaran tersebut.

Darussalam"2007, disertasi di Program Pascasarjana IAIN Ar-Raniry Banda Aceh

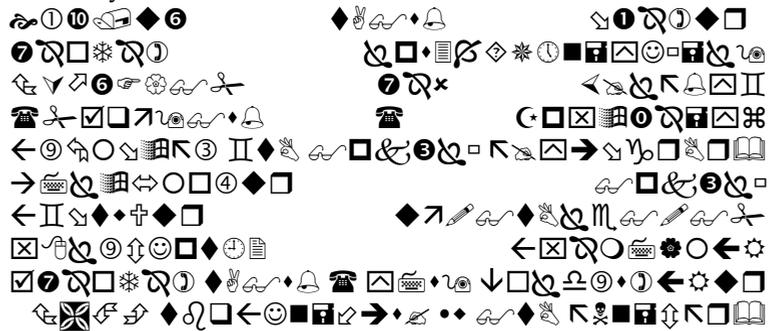
DSI merupakan Kelembagaan pemerintah sebagai pelaksana teknis pemberlakuan syariat Islam di Aceh. Meskipun demikian, dalam berbagai kesempatan, perwakilan pemerintah selalu mengatakan bahwa penerapan syariat Islam bukanlah tugas dari Dinas Syariat Islam semata. setiap kebijakan yang dibuat selalu melalui proses musyawarah antar lembaga yang dikoordinir langsung oleh muspida dengan melibatkan berbagai unsur terkait. Sehingga setiap keputusan yang dihasilkan mempunyai rasa tanggung jawab bersama dan memiliki kekuatan hukum serta dalam penerapannya juga diawasi secara bersama-sama. Idealnya ada lembaga-lembaga yang selalu melakukan garis koordinasi dalam pelaksanaan syariat Islam seperti MPU, MAA, Badan Dayah, MPD. Setiap ada persoalan yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat, berbagai lembaga tersebut duduk semeja untuk melakukan koordinasi agar tidak terjadi tumpang tindih, baik dalam pengambilan kebijakan maupun dalam aksi di lapangan. Kenyataannya di lapangan, antar lembaga tersebut seakan-akan berjalan sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi antar lembaga, sehingga terkesan pelaksanaan dan implementasi syariat tumpang tindih. Hal ini menjadi suatu problem dan kendala pelaksanaan syariat Islam di Aceh.

Sebagai Muslim yang berdomisili di Aceh, ikut memberikan andil dalam penerapan syariat Islam merupakan bagian dari tugas personal. Di sini pemerintah hanya berperan sebagai perencana, penggerak, dan pemberi fasilitas utama dalam merealisasikan apa yang dapat dilakukan untuk kelancaran pelaksanaan ajaran Islam.¹¹⁹

¹¹⁹Al-Yasa Abubakar, *Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Paradigma, Kebijakan, dan Kegiatan*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2008, h. 149

Syahrizal Abbas.¹²⁰ Sejatinnya dalam memahami tata kelola pemerintahan Syariah ialah suatu konsep yang menata hubungan manusia dengan Allah maupun hubungan manusia dengan sesama yang diformulasi oleh ulama dalam dimensi syariah atau fiqih, selain itu juga mengatur hubungan manusia dalam konteks membersihkan diri agar dekat dengan Tuhan yang dikenal dengan konsep akhlak atau tasawuf. Demikian juga pesan Tuhan dalam al-Qur'an berkaitan dengan manusia mengenai etika berinteraksi dengan alam lingkungannya, baik alam fisika maupun alam metafisika. Pernyataan-pernyataan Tuhan dalam al-Qur'an itu cenderung bersifat universal, sedangkan bentuk operasionalnya terdapat dalam Sunnah Nabi yang menjadi pedoman untuk menata hubungan manusia dengan Tuhan dan sesama lingkungan.

Tata kelola pemerintahan syariah tentu saja menjadikan ayat al-Qur'an sebagai landasan dan pedoman utama secara umum (universal), jadi walaupun ada pernyataan Allah dalam al-Qur'an itu sifatnya fundamental. Dalil-dalil yang menjelaskan tentang tata kelola di antaranya:



Artinya: ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada Para Malaikat: "Sesungguhnya aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi." mereka berkata: "Mengapa

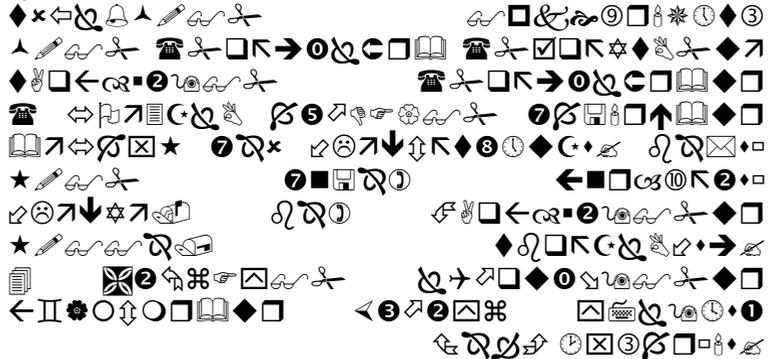
¹²⁰Hasil Wawancara Syahrizal Abbas, Akademisi UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, Padahal Kami Senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.

Ayat tersebut di atas menjelaskan ketetapan Allah menjadikan manusia sebagai khalifah Allah di muka bumi. Yang dimaksud dengan khalifah ialah makhluk Allah yang mendapat kepercayaan untuk menjalankan kehendak Allah dan menerapkan ketetapan-ketetapan-Nya di muka bumi. Untuk menjalankan fungsi kekhilafahan itu Allah mengajarkan kepada manusia ilmu pengetahuan.

Faruq Ahmad Dasuqi dalam bukunya *Istikhlaf Al-Insan fi Al-Ardh* menjelaskan bahwa di dalam khilafah itu terdapat lima unsur. Pertama, yang memberi wewenang. Kedua, yang diberi wewenang. Ketiga, apa tugas yang dibebankan. Keempat, syarat kekhilafahan. Kelima, kapan berlangsungnya masa kekhilafahan dan bagaimana pertanggungjawabannya. Penjelasan adalah sebagai berikut. Pertama, yang memberi wewenang ialah Allah. Kedua, yang diberi wewenang ialah manusia, yaitu Nabi Adam dan keturunannya. Ketiga, tugas yang dibebankan ialah tugas kekhilafahan di muka bumi, yaitu memakmurkan kehidupan di muka bumi, menjadikan benda-benda bumi bermanfaat bagi dirinya dan alam semesta pada umumnya sesuai dengan maksud diciptakannya. Keempat, syarat melaksanakan kekhilafahan ialah dengan ilmu dan dengan petunjuk agama. Kelima, masa kekhilafahan ialah semenjak penciptaan sampai hari kiamat dan tanggung jawab atau hisabnya adalah di hari pembalasan. Dengan demikian khilafah adalah hubungan manusia dengan Allah dan hubungan manusia dengan alam semesta.

Ayat yang memerintahkan umat islam taat kepada pemimpin sebagaimana terdapat di dalam surat an-nisa' ayat 59:



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 Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Imam al-Mawardi dalam kitab tafsirnya menyebutkan ada empat pendapat dalam mengartikan kalimat "ulul amri" pada QS An-Nisa:59. *Pertama*, ulil amri bermakna umara (para pemimpin yang konotasinya adalah pemimpin masalah keduniaan). Ini merupakan pendapat Ibn Abbas, as-Sady, dan Abu Hurairah serta Ibn Zaid. Imam al-Mawardi memberi catatan bahwa walaupun mereka mengartikannya dengan umara namun mereka berbeda pendapat dalam sabab nuzul turunnya ayat ini. Ibn Abbas mengatakan bahwa ayat ini turun berkenaan dengan Abdullah bin Huzafah bin Qays as-Samhi ketika Rasul mengangkatnya menjadi pemimpin dalam *sariyah* (perang yang tidak diikuti oleh Rasulullah saw). Sedangkan As-Sady berpendapat bahwa ayat ini turun berkenaan dengan Amr bin Yasir dan Khalid bin Walid ketika keduanya diangkat oleh Rasul sebagai pemimpin dalam sariyah.

Kedua, ulil amri itu maknanya adalah ulama dan fuqaha. Ini menurut pendapat Jabir bin Abdullah, al-Hasan, Atha, dan Abi al-Aliyah. *Ketiga*, Pendapat dari Mujahid yang mengatakan bahwa ulil amri itu adalah sahabat-sahabat Rasulullah saw. Pendapat keempat, yang berasal dari Ikrimah, lebih menyempitkan makna ulil amri hanya kepada dua sahabat saja, yaitu Abu Bakar dan Umar.¹²¹

Ahmad Mustafa al-Maraghi menyebutkan bahwa ulil amri itu adalah umara, ahli hikmah, ulama, pemimpin pasukan dan seluruh pemimpin lainnya dan zuama yang manusia merujuk kepada mereka dalam hal kebutuhan dan kemaslahatan umum. Selanjutnya al-Maraghi juga menyebutkan contoh yang dimaksud dengan ulil amri ialah *ahlul halli wal aqdi* (legislatif) yang dipercaya oleh umat, seperti ulama, pemimpin militer dan pemimpin dalam kemaslahatan umum seperti pedagang, petani, buruh, wartawan dan sebagainya.¹²²

“taatlah kepada Allah dan Rasul’ makna ini menggambarkan tentang adanya kepemimpinan dan tata kelola dalam kepemimpinan. Menurut Quraish Shihab, kata taat dalam al-Qur’an berarti tunduk, menerima secara tulus atau menemani. Ini berarti ketaatan dimaksud bukan sekedar melaksanakan apa yang diperintahkan, tetapi juga ikut berpartisipasi dalam upaya yang dilakukan oleh penguasa untuk mendukung usaha-usaha pengabdian kepada masyarakat.¹²³

Selanjutnya ayat tentang memutuskan serta memberikan hukuman secara adil. Hal ini ditegaskan di dalam al-Qur’an surat an-nisa’ ayat 58:



¹²¹Al-Mawardi, *Tafsir al-Mawardi*, jilid 1, h. 499-500

¹²²Mustafa al Maraghi, *Tafsir Al-Maraghi*, juz 5, h.72.

¹²³M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur’an*, Volume 2, (Jakarta: Lentera Hati, 2002), h. 587.

Syahrizal Abbas,¹²⁴ dalam konteks tata kelola pemerintahan Aceh harus dilihat dari dua segi baik segi normatif maupun aplikatif. Dari segi normatif sudah mengarah kepada norma syariah, tapi dari segi praktek (aplikasi) masih belum memenuhi standarisasi syariah. Faktor ini yang harus dibenahi dan diperbaiki untuk mengarah kepada tata kelola pemerintahan sejatinya (syariah). Pada tataran prakteknya, prinsip tata kelola negara yang baik, dan pemerintahan yang baik, salah satunya memberikan pelayanan publik yang efektif dan efisien, profesionalitas, amanah, dan adil. Ini merujuk kepada ketentuan normatif atau merujuk dalam undang-undang Aparatur Sipil Negara (ASN) bahwa pejabat dan pegawai harus memiliki kompetensi (profesionalitas), efektif, efisien, berkeadilan, transparansi dalam bekerja serta melayani. Kenyataan di lapangan, pada umumnya pejabat masih jauh dari amanah, jujur dalam menjalankan kepemimpinannya. Oleh karena kedua hal ini tidak dimiliki oleh para pejabat atau pemimpin dewasa ini, maka untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan yang dicontohkan Nabi jauh dari harapan yang dicita-citakan. Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, benar, maka kuncinya ada pada pemimpin. Setiap pemimpin atau pejabat harus benar-benar memperbaiki diri dari segi akhlak, ketaatan dan meneladani figur Nabi dalam menata umat.

Syariat Islam di Aceh harus direkonstruksi menurut istilah Syatiby untuk kemaslahatan (*maqashid al-syari'ah*) masyarakat Aceh itu sendiri, dengan tidak mencederai sedikitpun harkat dan martabat kemanusiaan, serta mampu merefleksikan kondisi ril masyarakat Aceh dalam konteks dewasa ini. Formalisasi syariat Islam di Aceh merupakan sebuah keharusan sejarah yang melatarbelakanginya. Dengan demikian, format

¹²⁴Hasil wawancara Syahrizal Abbas, Akademisi UIN Ar-Raniry Banda Aceh

pelaksanaan syariat Islam di Aceh tidak boleh mengabaikan landasan historis, sosiologis dan cultural masyarakat Aceh.

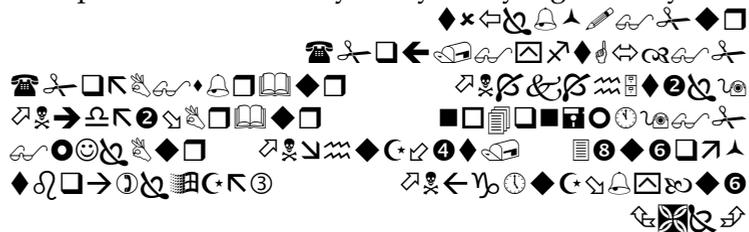
Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan syariah secara umum tidak memiliki perbedaan, tetapi secara fundamental dan filosofi memiliki perbedaan keduanya. *Good governance* dan pemerintahan syariah dalam urusan melayani masyarakat harus memenuhi unsur-unsur tata kelola yang baik, misalnya transparansi, partisipatif, profesionalitas, berkeadilan, responsif, efisiensi, efektif, dan akuntabilitas. Meskipun secara umum ada persamaan prinsip keduanya, sedangkan dari sisi perbedaannya keduanya ialah *pertama*, *good governance*, tata cara melayani didasari atas prinsip *hummanity* (kemanusiaan) dan memberikan rasa kenyamanan bagi yang dilayaninya, Kedua, dalam prinsip pemerintahan syariah tata cara memberikan pelayanan selain atas dasar kemanusiaan, juga harus didasari atas pertanggung jawaban dan bentuk ibadah (*ubudiyah*) kepada Allah SWT, serta didasari atas nilai spritualitas dalam mengelola pemerintahan, bukan hanya sekedar orientasi kepentingan manusia, kebutuhan hak asasi manusia, namun lebih dari sekedar itu semua, yaitu bagaimana menata hubungan manusia dengan Allah dan hubungan sesama manusia serta menata urusan di dunia maupun di akhirat.

Ada beberapa kriteria *Good governance* dalam pemerintahan Islam. Untuk mewujudkan *Good governance* diperlukan beberapa nilai dan nilai-nilai itu dapat dijabarkan beberapa asas tata kelola pemerintahan yang baik. Di antara nilai tersebut adalah syura, keadilan, tanggung jawab, dan amanah, orientasi ke hari depan.¹²⁵ Nilai dasar pertama yaitu syura, sebagaimana ditegaskan

¹²⁵Syamsul Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007, h. 44.

Fenomena di lapangan dewasa ini, hampir dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat untuk memutuskan sesuatu persoalan tidak dilibatkan sama sekali, banyak program-program yang diciptakan oleh pemimpin bukan berdasarkan kebutuhan dan atas dasar kepentingan masyarakat, akan tetapi lebih cenderung dilandaskan kepada kepentingan elit itu sendiri (proyek). Berbagai kebijakan dan keputusan yang dijalankan oleh pemimpin, bukan atas pertimbangan kepentingan kemaslahatan umat, adakalanya didasarkan kepada taruhan jabatannya demi menyenangkan pemimpin di atasnya. Inilah model tata kelola pemerintahan yang jauh dari nilai-nilai ilahiyah dan juga mengabaikan dari nilai-nilai insaniyah.

Ayat lain berkaitan dengan syura sebagaimana terdapat dalam surat al-syura ayat 38 yang berbunyi:



Artinya: dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

Ayat di atas menggambarkan orang-orang mukmin sebagai sebuah komunitas yang memutuskan masalah dengan musyawarah itu dipraktikkan dan apa yang harus dilakukan bila terjadi ketidaksepakatan. Istilah syura dalam konteks ini lebih banyak mengindikasikan keharusan untuk mendengarkan pendapat tanpa harus terikat olehnya.

Nilai dasar lain berkaitan dengan tata kelola pemerintahan dalam Islam adalah keadilan. Di antara ayat

al-qur'an yang menegaskan keadilan sebagaimana dalam surat al-Maidah ayat 8 yang berbunyi:



Artinya: Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk Berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.

Di dalam Islam, keadilan di mata hukum diperlakukan secara sama atau dalam istilah Abu Zahrah disebut dengan *al-mu'amalah bi al- misl*¹²⁶ Perlakuan yang sama dalam hukum Islam menjadi landasan hubungan antar manusia tidak terkecuali dalam pemberian layanan publik. Dalam bidang hukum, persyaratan adil sangat menentukan benar atau tidaknya dan sah atau batalnya suatu pelaksanaan hukum. Sebagai bukti, sejarah telah mencatat, dimana diriwayatkan dari khalifah Umar bin al-Khathab bahwa suatu ketika Bilal dan Abu Sufyan hendak menghadap Umar. Penjaga pintu Umar segera memberitahukan kepadanya mengenai tamu yang bermaksud hendak menemuinya. Penjaga pintu mengatakan “ di pintu ada Abu Sufyan dan Bilal”, mendengar ucapan itu Umar marah kepada penjaga

¹²⁶Abu Zahrah, *al-Ilaqat ad Dauliyyah fi al-Islam*, Mesir: Dar al-Fikr al Arabi, t.t, h. 36.

pintunya karena ia mendahulukan menyebut Abu Sufyan, mentang-mentang ia pemuka Quraisy sementara Bilal hanyalah seorang budak. Umar berkata kepada penjaga pintunya, "katakan: Bilal dan Abu Sufyan".¹²⁷ Dari cerita tersebut menunjukkan bahwa, dalam Islam tidak ada perbedaan dalam hal pelayanan, semua sama di mata hukum meskipun kelas dan strata sosial yang berbeda.

Sa'id Ibnu Jubayr ¹²⁸mengatakan bahwa keadilan itu mempunyai beberapa bentuk yaitu, pertama, keadilan dalam membuat keputusan-keputusan yang sesuai dengan tuntunan al-Qur'an. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam al-Qur'an surat an-nisa' ayat 58:

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.

Quraish Shihab mengatakan bahwa perintah berlaku adil ditujukan terhadap manusia secara keseluruhan. Dengan demikian, amanah dan keadilan

¹²⁷Abu Zahrah, *al-Ilaqat ...*, h. 22.

¹²⁸Majid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, terjemahan H. Mochtar Zoini dengan judul *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), h. 10.

harus ditunaikan dan ditegakkan tanpa membedakan agama, keturunan, atau ras.¹²⁹

Bentuk keadilan kedua, keadilan dalam perkataan yang sesuai dengan firman Allah dalam surat al-an'am ayat 152 artinya " apabila kamu berkata maka hendaklah kamu berlaku adil kendatipun ia adalah kerabatnya". Ketiga, keadilan dalam mencari keselamatan sesuai dengan firman Allah dalam surat al-baqarah ayat 123 artinya " takutlah kamu kepada suatu hari di waktu seseorang tidak dapat menggantikan seseorang lain sedikitpun dan tidak akan diterima suatu tebusan daripadanya, dan tidak akan memberi manfaat suatu syafaat kepadanya dan tidak pula mereka akan ditolong. Dan keempat, keadilan dalam pengertian mempersekutukan Allah sesuai dengan firman Allah dalam surat al-an'am ayat 1 artinya " tetapi orang-orang kafir mempersekutukan sesuatu dengan Tuhan mereka.

Keadilan terutama dalam bidang hukum sangat penting. Apabila keadilan dapat diwujudkan maka akan terciptalah ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan dalam kehidupan masyarakat. Ada tiga komponen yang menyebabkan hukum dan keadilan dapat ditegakkan di tengah-tengah masyarakat, yaitu, pertama, diperlukan adanya peraturan-peraturan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat; kedua, adanya aparat penegak hukum yang profesional dan memiliki integritas moral yang terpuji; ketiga, adanya kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan dilaksanakannya penegakan hukum.¹³⁰

C. Tata kelola pemerintahan Pada Masa Rasulullah Saw dan Sahabat

Rasulullah Saw disamping membawa dan mengembangkan misi kenabian, juga mengembangkan tugas untuk mengatur dan mengarahkan umat manusia

¹²⁹ M. Quraish Shihab, *Tafsir....*, h. 582.

¹³⁰ Abdul Manan, *Reformasi....*, h.134.

menjadi suatu masyarakat yang tertata dengan baik. Dalam konteks kekinian, tugas untuk menata dan memperbaiki umat dalam kehidupan bermasyarakat lebih identik dinamakan dengan ranah politik. Setelah Nabi memasuki kota Madinah, langkah pertama yang beliau tempuh adalah melakukan negosiasi dan menjelaskan kepada tokoh-tokoh Yahudi bahwa kedatangan beliau ke Madinah bukanlah untuk mencari kedudukan dan penghargaan di bidang politik akan tetapi tujuannya yang paling utama dan mulia adalah mendamaikan berbagai kelompok dan pihak-pihak yang bertikai sehingga dengan kedatangan Islam yang menyebarkan kedamaian yang abadi.

Langkah selanjutnya yang dilakukan Nabi yaitu membeli sebidang tanah milik dua anak yatim yaitu, Sahl dan Suhail bi 'Amr untuk membangun sebuah mesjid berikut tempat tinggalnya. Mesjid yang dibangun Nabi itu diberi nama mesjid Nabawi. Di lokasi mesjid nabawi, sebelum Nabi membangun mesjid sudah menjadi kebiasaan orang Madinah untuk pusat pertemuan dan pasar, dan untuk berinteraksi. Setelah Nabi mengalihkan fungsi tanah tersebut untuk membangun mesjid, maka terjadinya interaksi kaum muslimin minimal lima kali sehari, disamping itu, mesjid juga digunakan sebagai tempat bermusyawarah dan sebagainya.

Nabi mempraktekkan strategi yang dapat membawa berbagai pihak yang bertikai bisa hidup secara damai, menanamkan kedamaian, ketentraman sehingga masyarakat bisa hidup secara benar. Secara sosial politik, Nabi menjadi pengatur dan pemimpin masyarakat, juga beliau berperan sebagai orang yang memakmurkan dan mengembangkan (isti'mar) potensi masyarakat dan alam lingkungannya.¹³¹

¹³¹Ajid Thohir, *Sirah Nabawiyah Nabi Muhammad Saw dalam Kajian Ilmu Sosial –Humaniora*, (Bandung: Marja, 2014), h. 288.

Untuk mempermudah jalannya roda pemerintahan, maka Nabi telah mengangkat orang-orang di sekitarnya untuk membantu mengatur pelayanan dan pengembangan masyarakat. Terutama terhadap persoalan-persoalan yang langsung bisa diwakilkan. Sebagai contoh, untuk urusan dan tugas politik di luar kota Madinah, maka Nabi mengangkat panglima perang dan utusan pengantar surat Nabi, juga mengangkat qadhi, gubernur, pemungut pajak (*Jizyah*), juga mengangkat sekretaris Negara untuk menangani persoalan administrasi dan juga membuat stempel resmi yang biasa digunakan untuk surat-surat ke luar negeri dengan inisial Muhammad Rasulullah.¹³²

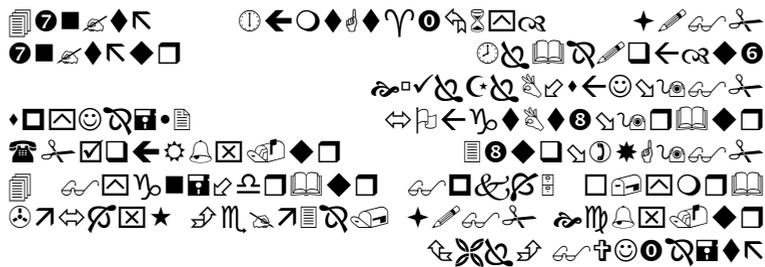
Di antara orang-orang yang telah diangkat oleh Nabi untuk membantu di bidang administrasi pemerintahan yaitu, Ali bin Abi Thalib, Abu Bakar, Umar, Ustman Zaid bin Tsabit al Anshari, Khalid bin Sa'id bin al-Ash, Ubay bin Ka'ab, Muawiyah bin abi Sufyan. Zaid bin Tsabit merupakan salah satu sekretaris Negara yang paling banyak menangani persoalan-persoalan kewahyuan. Di samping itu, Nabi juga mengangkat beberapa orang untuk membantunya mengatur dan memberikan pelayanan kepada umat Islam yang berada jauh dari jangkauan pusat kota (pemerintahan) di Madinah. Dalam ilmu politik mereka sering disebut *umara'* (gubernur) yang diberikan wewenang penuh oleh Nabi untuk menangani berbagai kebutuhan masyarakat dan langsung bertanggung jawab kepada Nabi. Di antara orang-orang yang diangkat Nabi

¹³²Stempel itu berupa cincin yang terbuat dari emas, kemudian Nabi menggantinya dengan logam perak. Nabi biasa memakainya di seelah kiri, terkadang di sebelah kanan sampai wafatnya. Selanjutnya dipakai Abu Bakar, kemudian pada masa Umar, dan terakhir digunakan pemerintahan Ustman bin Affan. Tetapi pada tahun keenam dari masa pemerintahannya, cincin Nabi itu jatuh ke sungai Aries dan tidak lagi ditemukan sekalipun lumpur-lumpuranya telah diangkat oleh para sahabat ke daratan.

untuk mengurus masyarakat setempat adalah Bazdan al-Farisi yang bertugas untuk mengatur masyarakat dan penduduk Yaman, Abu Musa al-As'ari sebagai amir di Zubaid dan Hakam bin Said sebagai amir di Qurra 'Urainah. Dan masih terdapat beberapa orang lagi yang diberikan jabatan oleh Nabi.

Pranata sosial dan politik yang dijalankan Nabi bersama sahabatnya secara tidak langsung memberikan perubahan secara besar-besaran, tata kelola pemerintahan ketika itu berjalan dan berkembang secara baik dalam mengatur hubungan sosial dan agama masyarakat. Di samping menata sosial politik secara baik, Nabi juga mengadakan perubahan dan menata kekuatan militer untuk mempertahankan eksistensi Negara dari musuh. Nabi menata perlengkapan perang, susunan pasukan dan sebagainya. Pembagian pasukan biasanya didasarkan pada satuan kompi di bawah seorang komandan perang yang biasa dicirikan sebagai pemegang bendera perang. Nabi juga membagi pasukan berdasarkan peralatan perang; pasukan berkuda (kavaleri), pejalan kaki, pemanah dan peralatan *manjaniq* (artileri), penyerang pertama dan pembawa perbekalan militer dan regu penolong. Dalam mengatur militer Nabi dibantu oleh para sahabat. Dalam mengirimkan pasukan militer Nabi menyesuaikan dengan strategi, adakalanya Nabi mengirimkan *agen spinose* dalam rangka mengawasi dan melihat kekuatan musuh-musuhnya. Disamping tata kelola di bidang militer, Nabi juga mengatur tata kelola di bidang komunikasi dan interaksi sosial. Pola dan tradisi interaksi yang dibina oleh Nabi bercirikan selalu dilandaskan pada nilai-nilai kekompakan dalam dimensi ketakwaan. Sebagaimana ditegaskan dalam al-Qur'an surat al-Fath ayat 26





Artinya: ketika orang-orang kafir menanamkan dalam hati mereka kesombongan (yaitu) kesombongan Jahiliyah lalu Allah menurunkan ketenangan kepada Rasul-Nya, dan kepada orang-orang mukmin dan Allah mewajibkan kepada mereka kalimat-takwa dan adalah Allah Maha mengetahui segala sesuatu.

Hubungan interaksi dan komunikasi dalam kehidupan Nabi dan para sahabat, bagaimana sikap Nabi terhadap para sahabat dan bagaimana pula para sahabat memandang Nabi sebagai pemimpin serta bagaimana sikap dan etika moral yang berlaku di antara sesama anggota masyarakat. Komunikasi dan interaksi sosial didasarkan kepada etika dan landasan etika spiritual berada di atas segalanya. Cara-cara Nabi membina komunikasi dan interaksi dengan anggota masyarakat secara tersirat menumbuhkan karisma dan kesetiaan masyarakat. Fenomena yang sangat menarik dan mungkin bisa menjelaskan secara konkret etika komunikasi dan interaksi anggota masyarakat dengan Nabi Saw saat itu terlihat dari kasus seorang sahabat yang bernama Tsabit bi Qais, yang terus menerus menangis setelah mengetahui ayat al-qur'an (Qs 49:2) tentang etika komunikasi terhadap Nabi. ia menyesali perbuatannya selama ini kerap berbicara lantang dan keras di hadapan Nabi. Padahal mungkin hal ini bisa dimaklumi karena ia kurang baik pendengarannya.¹³³

¹³³Ajid Thahir, *Sirah....*, h. 296.

Berbagai fenomena komunikasi yang kurang bersahaja antara sahabat dengan Nabi dan para sahabat menyesalinya mencerminkan bahwa tradisi komunikasi dan interaksi anggota masyarakat dengan Nabi Saw berjalan dengan etika yang jelas dan tegas. Pola tersebut bisa membentuk kecenderungan dimana hubungan fisik dan spiritual terpadu secara baik. Menghilangkan mental ganda dan hipokrit.

Nabi dalam menjalankan pemerintahannya tidak hanya terpaku pada dirinya sendiri tidak otoriter serta semena-mena memutuskan sesuatu, akan tetapi Nabi dalam mengelola Negara selalu bermusyawarah dengan para sahabat-sahabat yang kompeten di bidangnya masing-masing. Dengan demikian, kepemimpinan Nabi terutama dalam memutuskan persoalan berkaitan dengan siyasah atau politik, dalam beberapa kasus Nabi selalu melakukan musyawarah dengan pemuka-pemuka masyarakat. Terdapat beberapa cara yang ditempuh Nabi untuk mengambil dan memutuskan sesuatu persoalan politik yaitu, pertama, mengadakan musyawarah dengan sahabat senior, kedua, meminta pertimbangan pakar atau orang profesional, ketiga, melemparkan masalah tersebut ke forum-forum masyarakat secara luas misalnya mengumumkan kepada khalayak ramai di mesjid, dan keempat, ada kalanya mengambil keputusan sendiri.¹³⁴ Adapun contoh kebijakan yang diputuskan sendiri oleh Nabi seperti keputusan Nabi dalam menghadapi delegasi Quraisy ketika tarififikasi perjanjian Hudaibiyah. Untuk mewujudkan keharmonisan dan ketentraman sebuah kekuasaan, maka Nabi dalam menjalankan roda pemerintahan di Madinah, tidak pernah memisahkan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga lembaga ini berada di bawah kontrol beliau dan selalu berkomunikasi dan berkoordinasi dalam

¹³⁴Munawir Sjazali, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta: Universiti Press, 1991, h. 16.

menjalankan tupoksinya masing-masing berdasarkan bimbingan wahyu. Dari praktek kenegaraan yang dilakukan oleh Nabi selama di Madinah dapat dikategorikan kepada sistem teokrasi yang dijalankan secara demokratis. Tata kelola Negara yang dijalankan Nabi mencerminkan sosok pemimpin yang berkarisma, berwibawa, ditaati, tidak otoriter, sehingga apabila dipandang dari tata kelola pemerintahan dalam konteks modern dapat dikatakan kepemimpinan Nabi sudah sangat bagus jika ditinjau dari berbagai sudut pandang.

Pasca meninggalnya Rasulullah, tampuk kepemimpinan dijalankan oleh Abu Bakar. Kepemimpinan Abu Bakar juga meneruskan corak kepemimpinan Rasul terutama dalam menata sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Di antara upaya yang ditempuh Abu Bakar untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik yaitu, pertama, melakukan kontrak sosial dan kontrak politik dengan umat, artinya kepemimpinan Abu Bakar agar tidak menyimpang dan sesuai dengan yang diinginkan umat, maka umat melakukan control sosial. Ketika kepemimpinan menyimpang, umat menegurnya. Hal seperti itulah yang diinginkan dan dilakukan oleh Abu Bakar. Secara tersirat dapat dikatakan bahwa pola kepemimpinan yang dijalankan Abu Bakar bersifat terbuka dan transparan kepada semua khalayak. Tidak ada hal-hal yang ditutupinya. Kedua, Setiap ada problem dan butuh solusinya, maka Abu Bakar selalu melakukan musyawarah dengan sahabat-sahabat senior seperti Umar, Ali dan lainnya. Ketika Abu Bakar ingin memerangi orang murtad pada masanya, ia terlebih dahulu meminta pandangan dan pikiran para sahabat senior, hasil musyawarah, para sahabat setuju untuk memerangi orang murtad.

Atas pertimbangan sahabat maka Abu Bakar melakukan penyerangan terhadap orang-orang murtad. Dari kasus memerangi orang murtad ini dapapt kita

pahami bahwa Abu Bakar termasuk tipe pemimpin yang tidak egois dan menang sendiri. Di samping itu, untuk menjalankan kepemimpinannya, agar lebih efektif dan efisien, maka ia membagi kekuasaan kepada para sahabat-sahabat senior yang dianggap layak memikulnya seperti Ali dan Ustman diangkat sebagai sekretaris Negara untuk membereskan dan menata administrasi Negara secara baik. Abu Bakar juga menunjuk Abu Ubaidah sebagai bendahara Negara, dan Umar bin Khathab ditugaskan sebagai hakim.¹³⁵Robert N Bellah, sebagaimana dilukiskan oleh Nurcholish Madjid, memberikan penilaian bahwa masyarakat pada saat Abu Bakar menjadi pemimpin sudah dapat dikatakan sebagai masyarakat yang berpikiran modern sesuai dengan waktu dan masany ketika itu. Di antara indikator masyarakat modern yaitu, tingkat komitmen, keterlibatan, partisipasi yang tinggi, keterbukaan pemimpin terhadap umat.¹³⁶Dengan demikian, situasi dan kondisi sosiologis umat Islam pada masa Abu Bakar menjadi khalifah meskipun eranya disebut era klasik, tapi pola pikir masyarakat ketika itu jika diukur dengan ilmu sosial modern sekarang ini sudah dapat dikatakan masyarakat modern sejati.

Setelah Abu Bakar meninggal, tampuk kepemimpinan digantikan oleh Umar Bin Khathab atas dasar wasiat dari Abu Bakar ketika dia masih hidup. Umar menjalankan roda pemerintahannya dengan menerapkan tata kelola pemerintahan yang benar-benar sesuai harapan umat dan sejalan dengan ajaran agama. Ada beberapa langkah yang ditempuh Umar untuk mewujudkan tata keloa pemerintahan yang bersih diantaranya, pertama, melanjutkan setiap kebijakan yang sudah pernah dilakukan oleh pemimpn sebelumnya, kedua, karena

¹³⁵Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014, h. 58.

¹³⁶Nurcholish Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, 1992, h. 114.

situasi dan kondisi umat sudah berbeda dengan sebelumnya, maka Umar membuat berbagai kebijakan baru untuk merespon kondisi dan menyelesaikan problem umat. Sebagai contoh kebijakan barunya adalah pembenahan birokrasi pemerintahan, pengembangan daerah kekuasaan Islam, peningkatan kesejahteraan umat, pembentukan pasukan khusus. Ketiga, Umar selalu mentradisikan praktek musyawarah bersama sahabat-sahabat senior atas setiap persoalan yang dihadapinya. Adakalanya ia bermusyawarah khusus dengan Ali bin Abi Thalib dalam hal-hal tertentu. Dan keempat, secara personal, Umar meneladani Nabi dalam segala dimensi kehidupannya, hal ini terpatri dari kepemimpinannya yang sukses dan Berjaya karena jiwa dan raganya diikhhlaskan untuk kemajuan Islam dan umatnya. Hingga ajal menjemputnya, Umar dikenal sebagai pemimpin yang sangat sederhana bahkan dalam riwayat dikatakan, ia berhutang kepada Negara sekitar satu dirham yang harus dilunasi oleh anaknya Abdullah bin Umar.

D. Tata Kelola Pemerintahan di Baitul Mal dalam Perspektif Syari'ah

Kehadiran Baitul Mal sebagai lembaga pengelola zakat di Aceh tidak terlepas dari keinginan untuk melaksanakan syariat Islam secara *kâffah*. Beberapa undang-undang (UU) yang lahir menjelang pendeklarasian pelaksanaan syariat Islam di Aceh, merupakan bukti awal keinginan melaksanakan ajaran Islam tersebut. Undang-Undang tersebut antara lain UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keistimewaan Aceh,¹³⁷ dan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus.¹³⁸ Kedua UU ini merupakan landasan awal terbentuknya lembaga Baitul Mal di Aceh sebagai lembaga

¹³⁷undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keistimewaan Aceh

¹³⁸ Undang- undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

resmi pengelola zakat dan harta agama. Kedua UU ini menjadi dasar lahirnya Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.¹³⁹

Rintisan awal pembentukan lembaga formal pengelola zakat di Aceh dimulai tahun 1973 melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh No. 5 Tahun 1973 tentang Pembentukan Badan Penertiban Harta Agama (BPHA). BPHA ini kemudian dirubah dalam tahun 1975 menjadi Badan Harta Agama (BHA). Sehubungan dengan adanya Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 1991 tentang Pembentukan BAZIS (Badan Amil Zakat, Infak dan Shadaqah). Perubahan BHA menjadi BAZIS di Aceh dilakukan dalam tahun 1998, dengan struktur yang agak sedikit berbeda dengan BAZIS didaerah lain secara Nasional, yaitu mulai BAZIS Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan. Sedangkan BAZIS Aceh terdiri dari Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Gampong/Kelurahan. Perubahan BAZIS menjadi Badan Baitul Mal Prov. NAD dilakukan melalui Keputusan Gubernur No. 18 Tahun 2003 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Baitul Mal Prov. NAD, yang mulai beroperasi pada bulan Januari 2004.¹⁴⁰

Selanjutnya pada tahun 2007, lahirnya Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tanggal 17 Januari 2008 tentang Baitul Mal sebagai turunan dari UUPA dimana dimana di dalam pasal 3 ayat 1 menyebutkan bahwa Baitul Mal adalah lembaga Daerah Non Struktural yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen sesuai dengan ketentuan syariat dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Adapun fungsi dan kewenangan Baitul Mal

¹³⁹ Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat

¹⁴⁰Sumber Baitul Mal Aceh. Sejarah berdirinya Baitul Mal Aceh

tercantum dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 pasal 8 ayat 1 yaitu:

1. Mengurus dan mengelola zakat, wakaf dan harta agama
2. Melakukan pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat;
3. Melakukan sosialisasi zakat, wakaf, dan harta agama lainnya;
4. Menjadi wali terhadap anak yang tidak mempunyai lagi wali nasab, wali pengawas terhadap wali nashab, dan wali pengampu terhadap orang dewasa yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum;
5. Menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syariah; dan
6. Membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi umat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.

Semangat pengelolaan zakat Aceh melalui baitul mal didasari atas semangat ingin mengembalikan kejayaan pengelolaan zakat di masa Rasulullah dan para sahabat Khulafaur Rasyidin, dimana salah satu sumber ekonomi kesejahteraan masyarakat dan pendapatan Negara pada saat itu melalui penyaluran zakat dari masyarakat yang bertujuan merubah kondisi kehidupan masyarakat agar keluar dari kemiskinan, serta memenuhi hak-hak dan kebutuhan masyarakat yang kurang mampu.

Namun, meskipun semangat itu lahir atas dasar ingin mengembalikan kejayaan Islam ketika itu, persoalan pengelolaan zakat di Aceh masih ditemukan serta dihadapkan berbagai persoalan, baik masalah kesadaran masyarakat dalam menyalurkan zakat, profesionalitas pengelolaan zakat masih menjadi kendala di lapangan, dan penyaluran zakat masih juga masih terjadi dualisme

regulasi antara regulasi negara dan regulasi berdasarkan prinsip-prinsip Islam.

Syafrizal Ardy,¹⁴¹ menyatakan, permasalahan pengelolaan zakat yang terjadi selama ini adanya dualisme regulasi pengelolaan zakat yaitu antara regulasi syari'ah dan regulasi Negara. Di satu sisi pengelolaan zakat yang dilakukan oleh Baitul Mal harus melalui prinsip-prinsip syariah, di sisi lain zakat sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehingga aplikasi di lapangan sudah menyimpang dari nilai-nilai syariah itu sendiri.¹⁴² Untuk itu, diharapkan kepada semua pihak terutama yang terkait dengan pengelolaan zakat, kebijakan harus benar-benar mempunyai persepsi yang sama serta menghilangkan dualisme regulasi. Dalam konteks Aceh tidak dapat disamakan dengan daerah lain. Ketika komitmen menjalankan ajaran Islam, maka dalam mengelola zakat juga berpedoman kepada regulasi syariat Islam bukan berarti mengabaikan regulasi Negara.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Salahuddin Hanan.¹⁴³ Pengelolaan Zakat oleh Baitul Mal Aceh sangat berbeda dengan di luar Aceh. Di Aceh pengelolaan zakat memiliki dualisme regulasi yang berbeda cara memahaminya yaitu regulasi pemerintah yang memaknai zakat sebagai PAD dan regulasi syari'ah. Hal inilah yang masih menjadi polemik pengelolaan zakat di Aceh oleh Baitul Mal. Semoga ke depan ada upaya memperjelas tentang regulasi yang mengatur baitul mal, pemerintah Aceh harus tegas membuat regulasi apakah mengikuti prinsip syari'ah seutuhnya ataupun Negara.

Dari pernyataan di atas, tata kelola pengelolaan zakat di Aceh perlu adanya ketegasan pemerintah dalam

¹⁴¹Hasil Wawancara Ketua Baitul Mal Aceh Barat

¹⁴²Hasil Wawancara dengan Tengku Syafrizal Ardy, Ketua Baitul Mal Aceh Barat

¹⁴³Hasil Wawancara dengan kepala bagian Sosialisasi dan Pembinaan Baitul Mal Aceh Barat

mengatur regulasi, sehingga aturan negara dan syariah tidak tumpang tindih, serta ada standar pengelolaan yang baku dan adanya sistem rekrutmen panitia pengelolaan zakat yang profesionalitas dan berkualitas.

Safwani Zainun,¹⁴⁴ keterbatasan sumberdaya manusia pengelolaan zakat juga masih sangat kurang selama ini, antara ketersediaan SDM dengan pekerjaan dan tanggung jawab yang sangat besar tidak berbanding sama, sehingga mengakibatkan sosialisasi zakat di lapangan mengalami kendala. Kemudian target pengumpulan zakat juga tidak akan maksimal. Meskipun keterbatasan yang dimiliki, Baitul Mal Kota Banda Aceh berhasil menjadikan salah satu Kabupaten/Kota dengan jumlah terbesar dalam pengumpulan zakat mencapai. Keterbatasan SDM baitul mal juga sebuah cerminan kurang seriusnya perhatian pemerintah terhadap persoalan zakat.

Meskipun, didapati terjadinya konflik regulasi, namun sosialisasi zakat terus digalakkan oleh Baitul Mal Kota Banda Aceh untuk menjamin serta membantu masyarakat terhindar dari rantai kemiskinan. Tata kelola pengelolaan zakat tetap akan dilakukan reformasi terkait kelembagaan, salah satunya membuat standar operasional prosedur, agar menjamin pengelolaan zakat tetap profesionalitas.

Safwani Zainun,¹⁴⁵ untuk menjamin profesionalitas pelaksanaan pengelolaan zakat di Banda Aceh, salah satunya merancang sistem aplikasi khusus agar pengelolaan zakat tetap transparansi, dapat diakses oleh semua masyarakat, dan masyarakat dapat mengetahui jumlah dana zakat yang terkumpul serta diperutukkan kemana saja.

¹⁴⁴Hasil Wawancara dengan Kepala Baitul Mal Kota Banda Aceh

¹⁴⁵Hasil Wawancara dengan Kepala Baitul Mal Kota Banda Aceh

Profesionalisme manajemen dalam merealisasikan zakat sebagai instrumen pembangunan dan pemberdayaan ekonomi umat, mereduksi pengangguran dan kemiskinan menjadi satu kekuatan sinergis dengan payung politik manajemen zakat. Kebijakan politis pemerintah dalam mengeluarkan Undang-undang pengelolaan zakat memiliki andil besar dalam mencapai tujuan dasarnya jika dibarengi dengan manajemen organisasi zakat yang profesionalitas dan akuntabel. Zakat, dengan demikian, betul-betul menjadi kekuatan transformatif yang memberikan kontribusi nyata bagi pemenuhan konsumsi dan pembangunan sosial.

Dalam mewujudkan pengelolaan zakat yang baik, tentu harus menjamin prinsip-prinsip pengelolaan zakat yang baik seperti perencanaan yang partisipatif, transparansi, profesionalitas, akuntabilitas, responsif, efisiensi dan efektif. Safwani Zainun,¹⁴⁶ dalam menjamin prinsip tersebut, beliau mengungkapkan salah satu penyaluran zakat dilakukan melalui perencanaan partisipatif yaitu melalui musyawarah rencana pembangunan (MUSREMBANG), untuk menampung aspiratif masyarakat dari tingkat bawah, kemudian profesionalitas, transparansi, akuntabilitas, responsif dan efektif terus ditingkatkan manajemen pengelolaan zakat yang baik, sehingga hasil dana zakat dan penyalurannya tepat sasaran sesuai dengan nilai-nilai Islam.

Penerapan prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas, menjadi salah satu indikator manajemen pengelolaan zakat menuju tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Keberadaan Baitul Mal di Aceh dalam mengupayakan sistem pengelolaan zakat tidak dapat dilepaskan dari pemahaman terhadap karakter dan prinsip manajemen islami. Sebagai organisasi yang

¹⁴⁶Hasil Wawancara dengan Kepala Baitul Mal Kota Banda Aceh

memiliki fungsi-fungsi penting dalam pembangunan agama (syari'ah) dan muamalah (pendidikan, sosial, ekonomi, kesehatan dan sebagainya), pengelolaan zakat memerlukan pengetahuan dan pemahaman manajerial yang baik.

Meskipun demikian, permasalahan manajemen pengelolaan zakat di Aceh oleh Baitul Mal belum adanya SOP yang seragam, semua dikelola atas kearifan lokal masing-masing, termasuk dalam menentukan penerima (*senif*) zakat juga sangat bervariasi. Safrizal,¹⁴⁷ menyatakan, bahwa SOP tentang tata kelola Baitul Mal di seluruh Aceh hampir dapat dikatakan tidak ada, sehingga setiap daerah sesuai dengan situasi dan kondisi setempat. Demikian pula, jumlah zakat yang dikumpulkan juga bervariasi sesuai dengan kemampuan pengelola dalam melakukan sosialisasi dan memotivasi para mustahik (penyalur) zakat. Begitu juga dalam penentuan *senif* zakat tergantung kearifan lokal masing-masing seperti di Aceh Barat, tidak ada lagi *senif fi sabilillah* dan *Ibnu Sabil*. Sehingga *senif* yang dibagi zakat hanya empat macam yaitu fakir, miskin, gharim dan amil.

Permasalahan tersebut di atas, seyogyanya dapat menjadi perhatian serius bagi pemerintahan dalam mendorong semua *stakeholder* untuk memperbaiki manajemen pengelolaan zakat agar lebih baik. Sehingga aturan yang telah ada dapat direvisi kembali supaya profesionalitas pengelolaan zakat memiliki kualifikasi manajemen yang baik, serta memastikan tidak ada dualisme regulasi pengelolaan zakat di Aceh dan di dasari pengelolaannya atas prinsip-prinsip syariah.

¹⁴⁷Hasil Wawancara dengan Kepala Baitul Mal Aceh Barat

Syamsuar Basyariah,¹⁴⁸ untuk menjamin pelaksanaan pengelolaan zakat berdasarkan prinsip-prinsip syariah, pemerintahan harus terlebih dahulu memahami konsep pengelolaan zakat berdasarkan nilai-nilai syariah, diantaranya mengedepankan prinsip-prinsip profesionalitas, keadilan, amanah, persamaan, dan transparansi. Sehingga pertanggungjawaban tidak hanya untuk publik, tetapi juga bertanggungjawab kepada Allah SWT.

Maka dari uraian di atas, pengelolaan zakat di Aceh oleh Baitul Mal menjadi perhatian serius baik bagi pengelolaan zakat itu sendiri, akademis, dan masyarakat umum untuk terus melakukan pembenahan agar potensi zakat di Aceh dapat maksimal. Kehadiran Baitul Mal dituntut untuk dapat menstimulasi masyarakat agar memiliki kesadaran dalam menunaikan ibadah zakat dan meningkatkan fungsi pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.

Baitul Mal sebagai pilar pemberdayaan dan pembangunan ekonomi islami harus melakukan manajemen terhadap eksistensi organisasi ini dapat meningkat dan pada gilirannya berdampak pada peningkatan kesejahteraan hidup umat. Sebagai lembaga yang memiliki fungsi-fungsi penting, Baitul Mal diharapkan mampu mengurangi angka kemiskinan di Aceh yang terus terpuruk di tingkat Nasional.

Baitul Mal juga diharapkan mampu menjalankan tugas, peran dan fungsi dalam menghimpun, menyalurkan dan mendayagunakan dana zakat. Maka diperlukan perbaikan standarisasi sistem manajemen berupa standarisasi aturan, standarisasi struktur organisasi, dan standarisasi sumber daya manusia agar

¹⁴⁸Hasil Wawancara dengan Akademisi, Ketua Sekolah Tinggi Islam m Negeri Tengku Chik Dirundeng Meulaboh, Aceh Barat

menjadi lembaga yang baik dan modern. Menerapkan sistem manajemen kerja yang nyaman, produktif dan kolektif dalam bekerjasama dengan seluruh komponen masyarakat, pemerintah, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi dan tokoh-tokoh masyarakat agar mobilisasi potensi zakat bisa optimal.

Oleh karenanya, dalam menata pengelolaan zakat sudah sejak lama dipraktekkan oleh negara Muslim. Pertama, zakat dikelola oleh negara dalam sebuah departemen. Pada model ini, pengumpulan dan pendistribusian zakat ditetapkan oleh kebijakan pemerintah dengan melihat pada kebutuhan masyarakat sehingga mirip seperti pajak yang dilakukan pada negara-negara sekuler. Sistem pengelolaan zakat seperti ini bersifat langsung, artinya bahwa warga masyarakat Muslim berkewajiban membayar zakat dengan cara dipotong langsung dari harta yang dimilikinya. Model kedua adalah zakat dikelola oleh lembaga non pemerintah (masyarakat sipil) atau semi pemerintah dengan mengacu pada aturan yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁴⁹

Widodo, menjelaskan kualitas manajemen suatu organisasi pengelola zakat harus dapat diukur dalam tiga kata kunci yang dapat dijadikan sebagai alat ukurnya sebagai berikut:¹⁵⁰*Pertama*, Amanah yaitu Sifat Amanah merupakan syarat mutlak yang harus dimiliki oleh setiap amil zakat. Tanpa adanya sifat ini, hancurlah semua sistem yang dibangun. Sebagaimana hancurnya perekonomian kita yang lebih besar disebabkan karena rendahnya moral (*moral hazard*) dan tidak amanahnya para pelaku ekonomi. Sebaik apapun sistem yang ada, akan hancur juga jika

¹⁴⁹Pengelolaan zakat seperti ini dilakukan di negara-negara Islam seperti Saudi Arabia, Pakistan, Kuwait, Bahrain dst. Lihat Sigrid Faad (ed.), *Islamische Stiftungen und Wohltätige Einrichtungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in Arabische Staaten* (Hamburg: Deutsches Orient-Institut, 2003).

¹⁵⁰Widodo, Hertanto. 2012. *Akuntansi dan Manajemen Keuangan Organisasi Pengelola Zakat*. Jakarta: IMZ.

moral pelakunya rendah. Terlebih dana yang dikelola oleh OPZ adalah dana ummat. Dana yang dikelola itu secara esensi adalah milik mustahik. Dan *muzakki* setelah memberikan dananya kepada OPZ tidak ada keinginan sedikitpun untuk mengambil dananya lagi. Kondisi ini menuntut dimilikinya sifat amanah dari para amil zakat. *Kedua*, Profesional yaitu Sifat amanah belumlah cukup. Harus diimbangi dengan profesionalitas pengelolaannya. Hanya dengan profesionalitas yang tinggilah dana-dana yang dikelola akan menjadi efektif dan efisien. *Ketiga*, Transparan yaitu dengan transparannya pengelolaan zakat, maka kita menciptakan suatu sistem kontrol yang baik, karena tidak hanya melibatkan pihak intern organisasi saja tetapi juga akan melibatkan pihak ekstern seperti para *muzakki* maupun masyarakat secara luas. Dan dengan transparansi inilah rasa curiga dan ketidakpercayaan masyarakat akan dapat diminimalisasi.

Sementara itu, tata kelola pemerintahan di Baitul Mal, tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang mengumpulkan zakat, infak dan shadaqah serta melakukan pendistribusian kepada penerima yang berhak, dalam menata pengelolaan zakat terdapat beberapa prinsip-prinsip yang harus diikuti dan ditaati agar pengelolaan dapat berhasil sesuai yang diharapkan, diantaranya:¹⁵¹ (1). Prinsip Keterbukaan, artinya dalam pengelolaan zakat hendaknya dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat umum, (2). Prinsip Sukarela, artinya bahwa dalam pemungutan atau pengumpulan zakat hendaknya senantiasa berdasarkan pada prinsip sukarela dari umat Islam yang menyerahkan harta zakatnya tanpa ada unsur pemaksaan atau cara-cara yang dianggap sebagai suatu pemaksaan, (3). Prinsip Keterpaduan, artinya dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus dilakukan secara terpadu di antara komponen-komponen

¹⁵¹Eri Sudewo, *Manajemen Zakat*, Institut Manajemen Zakat, 2004. h. 190

yang lainnya, (4). Prinsip Profesionalisme, artinya dalam pengelolaan zakat harus dilakukan oleh mereka yang ahli di bidangnya, baik dalam administrasi, keuangan dan sebagainya, (5). Prinsip Kemandirian, prinsip ini sebenarnya merupakan kelanjutan dari prinsip profesionalisme, maka diharapkan lembaga-lembaga pengelola zakat dapat mandiri dan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya tanpa perlu menggunggu bantuan dari pihak lain.

E. Tata Kelola Dinas Syariat Islam dalam Bingkai Syariah

Keberadaan Dinas Syariat Islam di Aceh salah satu upaya pemerintah dan masyarakat ingin mengembalikan semangat kejayaan Islam di masa kerajaan Aceh pada masa Sultan Iskandar Muda berkuasa, bukan hanya kejayaan dalam bidang pendidikan, ekonomi, politik, dan kebudayaan, tetapi juga dalam aspek pelaksanaan dan pengembangan syariat Islam. Para ulama dan pejabat negara saling bersinergi dalam menjaga keutuhan dan keberlangsungan ajaran Islam yang telah menjadi landasan pokok bagi tegaknya kerajaan Aceh Darussalam.¹⁵² Penerapan syariat Islam di Aceh merupakan sebuah keharusan sejarah yang melatarbelakangi Aceh. Oleh sebab itu, formalisasi syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh tidak boleh mengabaikan landasan-landasan sosiologis dan kultural yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Aceh. Artinya, adat-istiadat yang hidup di kalangan masyarakat Aceh sebagai kearifan lokal (*local wisdom*) harus senantiasa dilestarikan, mengingat korelasi antara adat istiadat itu sendiri dengan syariat Islam sangat erat. Eratnya hubungan ini terefleksi dalam hadih maja yang dikenal luas di kalangan masyarakat: *hukom ngon adat lage zat ngon sifeut* (hukum

¹⁵²Hasan, Ridwa dkk, *Modernisasi Syari'at Islam di Aceh*. Banda Aceh. Dinas Syariat Islam, 2013, h. 96.

dan adat adalah ibarat suatu benda dengan sifatnya). Pelaksanaan syariat Islam di Aceh tidak hanya merujuk pada model dan hasil pemikiran ulama masa lalu seperti yang terdapat pada era Sultan Iskandar Muda saja, akan tetapi juga berusaha merumuskan kembali pemahaman baru agar umat Islam merasa lebih mantap dengan tuntunan al-Qur'an dan sunnah Rasulullah saw. Jadi syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh didasarkan pada salah satu qa'idah *fiqh al-kuliyah: al-muhafazah 'ala al-qadim al-salih wa al-akhdzu bi al-jadid al-aslah* (Berusaha menjaga warisan masa lalu yang bermanfaat dan berusaha menciptakan yang baru yang lebih sesuai dan lebih bermanfaat).¹⁵³

Penerapan syari'at Islam diimplementasikan melalui Dinas Syariat Islam sebagai salah satu representasi pelaksanaan syariat Islam di bumi Aceh. Dinas syariat Islam ini merupakan perangkat daerah sebagai unsur pelaksana syari'at Islam di lingkungan Pemerintah Aceh yang kedudukannya berada di bawah Gubernur. Dinas Syariat Islam mempunyai fungsi. *Pertama*, sebagai pelaksana tugas yang berhubungan dengan perencanaan, penyiapan Qanun yang berhubungan dengan pelaksanaan syari'at Islam serta mendokumentasikan dan menyebarluaskan hasil-hasilnya. *Kedua*, pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan penyiapan dan pembinaan sumber daya manusia yang berhubungan dengan pelaksanaan syari'at Islam. Pembinaan, pendidikan dan pelatihan keahlian keagamaan bagi tokoh agama (Imam Meunasah dan Imam Masjid) melalui berbagai program pelatihan singkat yang memiliki manfaat bagi peningkatan kualitas keilmuan dan skill dalam praktek keagamaan. Selain itu penyuluhan, bimbingan, pendidikan dan pembinaan keagamaan ummat melalui program dai perbatasan dan daerah terpencil yang secara umum telah

¹⁵³Rusydi Ali Muhammad, *Kontesktualisasi Syariat Islam di pentas Global*, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2011, h. 7.

dirasakan manfaatnya oleh masyarakat setempat, serta memiliki nilai positif dan efektif dalam mencegah penyebaran aliran sesat dan proses kristenisasi di daerah perbatasan Aceh. Peningkatan SDM Keagamaan bagi pegawai di lingkungan Dinas Syariat Islam sendiri dan bagi masyarakat secara umum melalui program pelatihan dan workshop sudah berjalan secara baik.

Ketiga, pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan kelancaran dan ketertiban pelaksanaan peribadatan dan penataan sarana serta penyemarakan syi'ar Islam. Memperingati syi'ar Islam merupakan salah satu aspek penting, yang turut menjadi perhatian pemerintah dalam pelaksanaan Syariat Islam secara kaffah adalah berkaitan dengan Syiar Islam. Hal ini sebagaimana telah di atur dalam Qanun Nomor 11 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syi'ar Islam. Tetapi dalam pelaksanaannya, lebih ditekankan menjadi tanggungjawab masyarakat sedangkan pemerintah berfungsi sebagai pemberi fasilitas dan pendorong. Memang harus diakui bahwa tidak seluruh pelaksanaan Syariat Islam secara *kaffah* menjadi tanggungjawab, peran atau campur tangan pemerintah sepenuhnya. Ada aspek yang perlu campur tangan pemerintah, ada aspek yang pemerintah berperan dalam pemberian fasilitas dan panduan, dan ada pula aspek yang sepenuhnya menjadi tanggungjawab individu atau masyarakat.

Keempat, pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan bimbingan dan pengawasan terhadap pelaksanaan Syariat Islam di tengah-tengah masyarakat, dan. *Kelima*, pelaksanaan tugas yang berhubungan dengan bimbingan dan penyuluhan syari'at Islam. Berkaitan dengan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan syariat Islam secara umum dapat dikatakan masih belum maksimal, evaluasi dan pengawasan sudah berjalan tapi perlu berbagai pembenahan dan perbaikan dalam proses evaluasi. Adakalanya pengawasan dan evaluasi yang

dilakukan hanya pada tingkat perkotaan/ kabupaten sehingga persoalan dan problem yang muncul di kalangan masyarakat tidak tersentuh.

Tata kelola pemerintahan pada Dinas Syariat Islam, menjadi salah satu pilar indikator untuk memastikan penegakkan syariat Islam secara *kaffah* di bumi Aceh. Artinya pelaksanaan syari'at Islam yang diterapkan secara luas dan menyeluruh dalam berbagai bidang kehidupan, yang di atur dalam Undang-undang dan Qanun. Penarapan syari'at Islam di Aceh secara *kaffah* tidak menyangkut masalah jinayah saja tetapi menyangkut dengan masalah mu'amalah, ekonomi, pendidikan, dan kehidupan sosial lainnya.¹⁵⁴

Syari'at Islam yang diterapkan dan diberlakukan di Aceh mempunyai keunikan tersendiri dan tidak mengadopsi secara mentah bentuk dan model syariat Islam yang diterapkan di berbagai belahan bumi, baik di Arab Saudi, Pakistan atau Iran. Akan tetapi syariat Islam yang diterapkan di Aceh adalah hasil upaya dan kerja keras para tokoh masyarakat Aceh baik tokoh politik maupun tokoh ulama serta tokoh masyarakat yang ada dalam pemerintahan dan Perguruan Tinggi. Bentuk syariat Islam yang ditawarkan tentu disesuaikan dengan konteks sosio kultural, sosio religius dan situasi demografis Aceh, dimana sejak dahulu sudah terkenal dengan Serambi Mekkah yang notabenehnya adalah Islam, dan setelah memperhatikan kaedah yang ada dan tidak menyalahi landasan filosofis hukum Islam itu sendiri, yang merupakan suatu proses harmonisasi antara Islam dan kondisi zaman.¹⁵⁵

¹⁵⁴Al Yasa' Abubakar, *Syariat Islam di Provinsi Aceh*, hal 57

¹⁵⁵Samsul Rijal, dkk, *Syariat Islam dan Paradigma Kemanusiaan*. Banda Aceh; Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2008.hlm 131-132

Penerapan syari'at Islam di Aceh masih dalam tahap mencari format yang sesuai dengan budaya dan konteks keacehan. Artinya penerapan syari'at Islam di Aceh tidak menceplak dan meniru model yang ada di berbagai belahan dunia. Model penerapan syariat Islam di Aceh juga tidak meniru model penerapan pada masa kerajaan dulu dan juga tidak mengambil contoh dari salah satu Negara lain. Akan tetapi model pelaksanaan syariat Islam dalam konteks dewasa ini sudah dimodifikasikan disesuaikan dengan kondisi dan situasi masyarakat Aceh yang hidup dalam era global. Sebagai contoh, Qanun jinayah yang diterapkan di Aceh adalah hasil modifikasi para ulama Aceh sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Ini dapat menjadi contoh dan merupakan hukum alternatif di tengah-tengah carut marutnya pembangunan hukum di Indonesia. Qanun jinayah yang diadop dari *fikih jinayat* merefleksikan keunggulannya dibandingkan sistem *Common Law* dan *Civil Law* dimana hukum jinayah memberi batasan tertentu untuk penentuan suatu perbuatan sebagai tindak pidana. Ada dua kelompok tindak pidana, yang sudah dilarang sejak awal dalam Islam, itulah yang disebut *Jarimah Hudud* dan *Qishash/Diyat*. Di luar keduanya, penentuan tindak pidana dapat terus berkembang dan diatur oleh negara sesuai kemashlahatan. Inilah yang tergolong dalam kategori *Jarimah Ta'zir*.

Penerapan syari'at Islam yang diamankan dalam UUPA secara *kaffah* bukanlah suatu persoalan yang mudah dalam mewujudkannya. Untuk merealisasikan syari'at Islam dalam segala dimensi kehidupan umat harus selalu memperhatikan dua dimensi yang saling berkaitan yaitu dimensi ilahiyah dan dimensi insaniyah. Ajaran Islam yang dibawa oleh Rasulullah tidak pernah mengabaikan kedua dimensi tersebut.

Berkenaan dengan dasar pelaksanaan syariat Islam itu sendiri terdapat beberapa aturan normatif diantaranya

Undang-undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Adapun hal-hal inti yang diterapkan dalam UU Nomor 44 tahun 1999 untuk menyelenggarakan keistimewaan yang diberikan kepada Aceh adalah sebagai berikut; Dalam pasal 1 angka 8 disebutkan bahwa “keistimewaan adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama, adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.” Pasal 1 angka 9 berbunyi, “kebijakan daerah adalah peraturan daerah atau keputusan Gubernur yang bersifat mengatur dan mengikat dalam penyelenggaraan keistimewaan.” Pasal 1 angka 10, “Syariat adalah tuntunan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan,” Pasal 1 angka 11, “adat adalah aturan atau perbuatan yang bersendikan syariat Islam yang lazim dituruti, dihormati, dan dimuliakan sejak dahulu yang dijadikan sebagai landasan hidup.”¹⁵⁶ Berkaitan dengan keistimewaan di bidang kehidupan beragama, diatur dalam pasal 4 ayat (1) dan (2), bahwa penyelenggaraan kehidupan beragama di daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya dalam bermasyarakat; dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama. Berkaitan dengan keistimewaan di bidang pendidikan, Aceh diberikan kewenangan khusus untuk menata pendidikan, Dalam Konteks keacehan, pendidikan berbasis syariat Islam bukanlah hal baru, namun ia merupakan bagian dan isi dari pelaksanaan syariat Islam itu sendiri. Pelaksanaan syariat Islam di Aceh didasari kepada Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh. Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa “keistimewaan adalah kewenangan khusus untuk menyelenggarakan kehidupan beragama,

¹⁵⁶Alyasa' Abubakar, *Hukum Pidana Islam Di Aceh, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2011, h. 4.*

adat, pendidikan dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah”.¹⁵⁷

Implimentasi syariat Islam dalam ranah pendidikan, dalam rangka peningkatan peningkatan kapasitas pendidikan, maka pemerintah daerah telah menetapkan melalui Qanun Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan. Kebijakan ini dijalankan dalam rangka mengakomodir dan mengimplementasikan sistem pendidikan yang berlandaskan Syariat Islam di Aceh. Sebagaimana dituangkan dalam Pasal 12 yang menyebutkan bahwa “Sistem Pendidikan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah pendidikan yang berdasarkan sistem pendidikan Nasional yang disesuaikan dengan nilai-nilai Sosial Budaya Daerah serta tidak bertentangan dengan Syariat Islam”.

Mencermati penjelasan pasal 12 tersebut, ada tiga aspek yang harus diperhatikan dalam sistem pendidikan di Aceh, yaitu: *pertama*, sistem pendidikan Nasional tetap menjadi patron dan standar dalam sistem pendidikan yang dilaksanakan di Aceh, artinya seluruh proses pelaksanaan, pengembangan dan peningkatan pendidikan mesti sejalan dan berada dalam bingkai sistem pendidikan Nasional. *Kedua*, aspek sosial budaya (adat istiadat) dan seluruh nilai-nilai lokal (*local value*) atau kearifan lokal (*local wisdom*) menjadi potensi daerah yang patut dihargai dan menjadi bahagian dalam mewarnai sistem dan isi pendidikan di Aceh. *Ketiga*, syariat Islam harus dijadikan sebagai dasar dalam pembangunan pendidikan. Seluruh aspek pendidikan yang dilaksanakan di Aceh mesti dijiwai serta tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai syariat Islam.

Aspek sosial budaya dan syariat Islam (agama) tersebut memberi pengaruh yang signifikan dalam

¹⁵⁷Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

pembangunan negara secara umum dan pembinaan karakter bangsa secara khusus. Agama memberi pengaruh yang besar terhadap pembentukan karakter, pandangan hidup dan budaya masyarakat. Ada dua dimensi keberagaman yang memiliki keterkaitan dalam kehidupan para umat pemeluk agama yakni (1) Agama oleh pemeluknya dijadikan sebagai pandangan hidup yang menjelaskan keberadaan manusia di dunia, menjelaskan arah dan tujuan hidup manusia, (2) Agama tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhan, tetapi juga mengatur kehidupan manusia antara sesama manusia dan juga dengan makhluk Tuhan lainnya. Pada sisi lain, agama juga berperan sebagai penyejuk hati, yang menjadi penengah pertentangan etis atau dalam perayaan momen-momen ketika suatu hubungan antara orang-orang yang tak saling kenal, justru kaum agamawan mengisinya dengan nilai-nilai kemanusiaan.¹⁵⁸

Untuk mengimplementasikan pendidikan berbasis syariat Islam tersebut memiliki makna dan hasil yang maksimal, maka ada dua dimensi yang patut diperhatikan, yaitu: *Pertama*, paradigma dan sistem pendidikan yang dirumuskan mencakup keseluruhan tahapan proses pendidikan manusia baik pada fase pendidikan dalam keluarga, sekolah dan masyarakat. *Kedua*, dari segi materi dan tujuan pendidikan mestilah berorientasi pada pembentukan dan penyiapan manusia yang sempurna dan berkualitas baik ditinjau dari segi keagamaan maupun kenegaraan, sehingga memiliki makna dan nilai lebih baik pada tataran kehidupan di dunia maupun dalam kehidupan di akhirat kelak. Oleh karena itu, mengembangkan dan mengatur berbagai jenis dan jenjang pendidikan serta kurikulumnya dengan menambah materi muatan lokal yang berbasis kompetensi agar sesuai dan mendukung pelaksanaan syariat Islam sehingga

¹⁵⁸H.A.R. Tilaar, *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Reneka Cipta, 2008), hal. 146.

pendidikan berbasis syariat Islam benar-benar terwujud dan berhasil di Aceh.

Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Di dalam Undang-Undang No 18 2001 disebutkan bahwa “hal mendasar dan Undang-undang ini adalah pemberian kesempatan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali sumber daya alam dan sumber daya manusia dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Di dalam UU No 18 Tahun 2001 tidak menyebutkan dengan jelas aspek-aspek apa saja yang diserahkan kepada Aceh melalui otonomi khusus. Memang ada beberapa hal yang secara jelas dinyatakan berbeda dengan peraturan sebelumnya, seperti besaran nisbah dana perimbangan, penerimaan Aceh dalam rangka otonomi khusus dan jumlah anggota DPR Aceh maksimal 125% dari jumlah yang ditetapkan UU. Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Atas dasar hukum itu pemerintahan Aceh diberi hak keistimewaan terkait penyelenggaraan syariat Islam yang dikelola oleh pemerintah melalui Dinas Syariat Islam.

Keberadaan Dinas Syariat Islam sangatlah khusus dibandingkan dengan dinas-dinas yang lain di seluruh Indonesia, karena Dinas Syari’at Islam hanya ada di Aceh. Tugas dan fungsi dinas syariat Islam sebagai perencana pelaksanaan syariat Islam di Aceh, agar kegiatan tersebut dapat berjalan dengan maksimal, baik di lingkungan pemerintahan, dan masyarakat.¹⁵⁹ Tupoksi dinas syariat Islam sebagaimana diatur dalam peraturan gubernur adalah melaksanakan tugas umum dan khusus pemerintahan Aceh dan pembangunan bidang pelaksanaan syariat Islam.

¹⁵⁹Al Yasa’ Abubakar. *Kebijakan Pelaksanaan Syariat Islam di Nanggroe Aceh Darusslam*, h. 153.

Mursalin.¹⁶⁰ Keberadaan Dinas Syariat Islam di Aceh pada hakikatnya sama saja dengan SKPK lainnya, artinya Dinas Syariat Islam hanya berkedudukan untuk mengurus serta memastikan penegakkan syariat Islam secara *kaffah*. Upaya menuju *kaffah* salah satu indikasinya adalah terwujud dan terlaksananya shalat secara berjama'ah di seluruh instansi pemerintah, dan juga kepada masyarakat, Jadi, ukuran paling minimal syari'at Islam sudah berhasil ditepakan pada terlaksana atau tidaknya shalat secara berjama'ah bagi kalangan muslim yang berdomisili di Aceh. Di samping itu, syari'at dikatakan sudah berhasil kalau dapat mencegah terjadinya maksiat secara bersama-sama, artinya dengan diterapkan syari'at Islam tensi perbuatan-perbuatan yang menjurus kepada maksiat menurut secara drastis dalam kehidupan. Demikian juga dalam hal menegakkan syiar-syiar Islam lainnya. Berkaitan dengan terlaksananya shalat berjama'ah terutama di kalangan pemerintahan (instansi pemerintahan) dapat dikatakan belum berhasil. Hal ini disebabkan oleh berbagai tantangan yang menyitarinya. Di antara tantangan yang Nampak di depan mata adalah tidak ada kewibawaan pemimpin di hadapan bawahannya. Ketidakwibawan pemimpin ini berefek kepada tidak berjalannya berbagai kebijakan dan program yang disusunnya seperti program shalat berjama'ah di kantor tidak berhasil karena pemimpin tidak memberikan keteladanan. Sekiranya pemimpin diteladani dan disegani pasti shalat berjama'ah di kantor berhasil dengan baik.

Institusi Dinas Syariat Islam diperuntukkan untuk mengelola pemerintahan agar tegaknya norma-norma Islam yang ada di masyarakat, tata kelola pemerintahan pada Dinas Syariat Islam dengan tujuan memelihara kemaslahatan sesuai dengan tujuan dari syariat Islam itu sendiri adalah *maqhasid syar'iyah* adalah kemaslahatan dan

¹⁶⁰Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Aceh Barat

kebahagiaan umat manusia sehingga terciptanya kemaslahatan hidup di dunia dan akhirat. Penegakan syariat Islam di Aceh juga pada dasarnya untuk mewujudkan sebuah tatanam masyarakat yang selamat di dunia dan akhirat dengan berpedoman kepada dasar hukum yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadits sebagai pegangan kebijakan syariat Islam serta pengelolaannya didasari juga atas prinsip-prinsip Islam.

Berkaitan dengan prinsip hukum Islam, Juhaya S. Praja mencatat ada beberapa prinsip pokok yaitu, pertama, prinsip tauhid, kedua, prinsip keadilan, ketiga, prinsip amar ma'ruf nahi mungkar, keempat prinsip kebebasan dan kemerdekaan (*al-huriyyah*) artinya hukum Islam ditegakkan atas dasar kesadaran bukan pemaksaan dan intimidasi. Kelima, prinsip persamaan (*al-musawwah*) hukum Islam dibangun atas persamaan derajat sesama manusia di hadapan Allah. Dan prinsip toleransi (*al-tasamuh*). Hukum Islam menjamin hak-hak setiap warga yang beraneka ragam keyakinan untuk mewujudkan kehidupan yang rukun dan damai.¹⁶¹Berpijak kepada beberapa prinsip hukum Islam yang dikemukakan oleh Juhaya S. Praja, maka penerapan dan pelaksanaan syari'at Islam di Aceh tidak mengabaikan prinsip-prinsip dasar yang telah ditegaskan dalam al-Qur'an, misalnya prinsip *tasamuh*, Umat Islam di Aceh sangat toleran dengan umat-umat lain yang berbeda agama. Artinya Syari'at Islam di Aceh tidak main paksa kepada orang yang berbeda agama dan keyakinan.

Mursalin,¹⁶² juga mempertegaskan kembali keberadaan Dinas Syariat Islam untuk memperkuat aspek kehidupan masyarakat dalam ruh Islam didalamnya, sebagaimana syariat Islam yang pernah dipraktekkan oleh

¹⁶¹Juhaya S. Praja, *Ringkasan Sejarah Filsafat Hukum Islam*, Bandung: Universitas Islam Bandung, 2009.

¹⁶²Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Aceh Barat

Nabi Muhammad SAW dan sahabatnya di Madinah. Pengaruh penerapan syariat Islam khususnya di Aceh Barat beransur-ansur mulai membaik. baik pihak pemerintah maupun masyarakat sendiri. Di antaranya *pertama*, mulai berkurangnya angka kriminalitas di kalangan masyarakat. Hal ini disebabkan karena semakin baiknya kesadaran sosial keagamaan masyarakat. *Kedua*, Kehidupan masyarakat semakin damai dan sejahtera. *Ketiga*, pergaulan muda mudi, khalwat, mesum, dan pelanggaran-pelanggaran syariat lainnya sudah sangat sedikit. *Keempat*, budaya malu, kepekaan sosial, *ukhuwah* dan saling menghargai terjalin dengan baik di dalam masyarakat, dan *kelima*, orang untuk melakukan pelanggaran syariat sudah malu. Untuk melihat berbagai dampak dari pelaksanaan SI tersebut peneliti dari Pusat Kajian Pendidikan dan Masyarakat turun ke lapangan dan menyebarkan sejumlah angket, ditambah dengan wawancara dengan beberapa unsur terkait dan juga pengamatan dalam masyarakat untuk menilai berbagai kondisi dan capaian yang sudah terjadi berikut dampaknya yang bisa dirasakan langsung oleh mayoritas masyarakat Aceh, tanpa melihat struktur sosial dan tingkat ekonomi mereka masing-masing, karena ketika bicara keberhasilan sesuatu hal atau masalah itu bersifat universal.¹⁶³

Berdasarkan pendapat di atas, tata kelola pemerintahan Dinas Syariat Islam khususnya di Aceh Barat ingin mengarahkan kepada pengelolaan pemerintahan yang berlandaskan syariah, meskipun ada beberapa kendala yang dihadapi baik sesama instansi pemerinatah maupun masyarakat. Akan tetapi kesadaran individu untuk menumbuhkan ketaatan dalam beribadah, muamalah, akidah dan lain sebagainya merupakan bagian sangat terpenting, bukan karena keterpaksaan.

¹⁶³Hasil Penelitian TIM PKPM, Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Syariat Islam, 2010, h. 45.

Mairul Hazami,¹⁶⁴ kendala pelaksanaan syariat Islam saat ini adalah SDM di Dinas Syariat Islam Khususnya, sumberdaya manusia yang dimiliki oleh Dinas Syariat Islam sebagian sudah sesuai dengan keilmuan mereka dan ada juga yang belum sesuai artinya penempatan hanya untuk pelengkap saja. Secara umum dapat dikatakan mengenai SDM tidak ada masalah, yang menjadi persoalan adalah SDM di Dinas Syariat Islam belum memberikan kontribusi yang baik kepada masyarakat, belum bisa menjadi panutan masyarakat dan tidak dapat dijadikan contoh teladan. SDM dinas syariat Islam tidak menjadi panutan dan teladan disebabkan personal-personal yang ditempatkan di DSI tidak profesional artinya ditempatkan di DSI karena tidak ada tempat lain. Sebagai contoh, Kadis DSI buka berasal dari profesional di bidangnya (ulama dayah, intelektual muslim yang luas wawasan keislamannya) adakalanya dari guru olah raga diangkat menjadi kadis syariat Islam. Dari segi kapasitas personal saja sudah bermasalah, bagaimana cara menyelesaikan problem syariat dan menjadi figur tauladan umat. Hal ini karena mereka hanya bekerja di kantor, tapi belum menunjukkan amal dalam masyarakat. Pertimbangannya, aparat pemerintah masih sedikit yang melaksanakan shalat berjamaah bersama-sama masyarakat, sehingga masyarakat menilai pelaku Dinas Syariat Islam itu sendiri saja tidak serius, sehingga persepsi masyarakat tentang orang yang ada di pemerintahan menjadi problem besar dalam penerapan Syariat Islam. Dengan demikian, secara umum dapat dikatakan sumber daya manusia dinas syariat Islam masih menyisakan masalah besar yang harus diselesaikan dengan serius apabila bercita-cita syariat Islam berhasil secara *kaffah* di bumi Aceh.

¹⁶⁴Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Kota Banda Aceh

Permasalahan diatas, menjadi faktor penting dalam memperbaiki serta mengavaluasi agar tata kelola pemerintahan pada Dinas Syariat Islam menjadi lebih baik dan panutan bagi masyarakat. Dinas Syariat Islam juga memastikan bahwa penerapan tata kelola pemerintahan Dinas Syariat Islam berjalan dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, artinya pengelolaan pemerintahan bersifat partisipatif, transparansi, responsif, profesionalitis, berkeadilan, akuntailitas, efektif dan efisien. Apabila hal ini dilakukan dengan baik, maka akan terciptanya pemerintahan yang baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah.

Mairul Hazami,¹⁶⁵ menyatakan untuk menjamin pelaksanaan syariat agar tetap baik, maka diperlukan peran aktif masyarakat dalam suksesi program pelaksanaan Syariat Islam. Hal ini bisa tergambarkan dalam perencanaan partisipatif, setiap program pada Dinas Syariat Islam salah satunya mengikut sertakan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sebagai wujud menampung aspirasi masyarakat demi perbaikan tata kelola pemerintahan di Dinas Syariat Islam. Kedua, transparansi dan Akuntabilitas, demi meujudkan tranparansi dan akuntabilitas salah satunya membuat sistem perencanaan berbasis elektronik (e-planning) yang di *design* berupa bentuk aplikasi, setiap perencanaan, program dan pertanggung jawab pada Dinas Syariat Islam, masyarakat dapat mengakses di Unit Pelayanan Umum Kota Banda Aceh secara eloktronik atau di *website* pemerintah agar terjamin transparansi, akuntabilitas, profesionalitas, dan efektivitas.

Pengelolaan tata kelola pemerintahan pada Dinas Syariat Islam di Kota Banda Aceh, diharapkan jadi barometer penerapan Syariat Islam di Kabupaten/Kota lain di seluruh Aceh, salah satu indikator tata kelola

¹⁶⁵Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Kota Banda Aceh

pemerintahan yang baik diantaranya memiliki perencanaan partisipatif, transparansi, responsif, berkeadilan, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas yang baik. Apabila ini dapat dilaksanakan maka pelaksanaan pemerintahan pada Dinas Syariah Islam akan mencerminkan penerapan syariah Islam sesuai dengan prinsip-prinsip syariah.

Sebagaimana diungkapkan oleh Ketua Sekolah Tinggi Islam Tengku Chik Dirundeng Meulaboh,¹⁶⁶ Kalau dilihat tata kelola pemerintahan Aceh dapat dikatakan sudah mulai mengarah kepada tata kelola pemerintahan berbasis syariah, tapi masih belum maksimal. Terdapat beberapa indikasi yang menunjukkan tata kelola belum syariah diantaranya, pertama, masih banyak temuan dan bocornya anggaran di setiap instansi pemerintahan, Salah satu nilai syariah yang dilihat misalnya keadilan, amanah, persamaan, penegakan hukum. Berbagai temuan dan kebocoran sebagai implikasi dari ketidakadilan dalam mengatur dan mengelola keuangan dan ketidak amanah dalam mengelola uang negara.

Tata kelola pemerintahan dalam perspektif syariah, maka yang harus dipahami bersama adalah di dalam Islam ada dua bentuk pertanggungjawaban setiap jabatan yang diembankan oleh seseorang, yaitu pertanggungjawaban kepada publik (pemerintah, masyarakat) dan yang paling penting lagi adalah pertanggungjawaban kepada Allah. Selama ini kebanyakan dilakukan hanya pertanggungjawaban kepada publik dan menafikan pertanggungjawaban kepada Allah. Buktinya banyak terjadi penyelewengan kekuasaan karena mengabaikan pertanggungjawaban kepada khalik. Sekiranya pada setiap instansi sudah bagus kedua pertanggungjawaban ini, maka secara otomatis

¹⁶⁶Hasil Wawancara dengan Akademisi, Ketua Sekolah Tinggi Islam Negeri Tengku Chik Dirundeng Meulaboh, Aceh Barat

dapat dikatakan bahwa lembaga tersebut sudah menjalankan tata kelola pemerintahan secara syariat, kalau kedua hal ini belum terwujud, maka belum bisa dikatakan tata kelola pemerintahan bersyariat atau birokrasi syariat.

Dinas Syariat Islam dan Baitul Mal sebagai representatif syariat Islam. Dilihat dari *grand design* kedua instansi ini sebagai keterwakilan birokrasi baik dan bersih. *Grand design* adalah penerapan syariat Islam menyentuh berbagai aspek, para pemikir harus berupaya mewujudkan ke arah itu. Langkah yang paling pokok adalah komitmen dan keseriusan pemerintah untuk menerapkan syariat Islam, penerapan syariat harus sinkron dengan Negara. Syariah merupakan suatu upaya pembumih nilai-nilai dari al-Qur'an dan hadist. Sedangkan dalam bahasa politik Islam disebut dengan konsep *din waa dawlah* (agama dan Negara). Tugas Negara membuat Undang-undang, peraturan pemerintah, petunjuk teknis, peraturan yang sifatnya relatif, dan Perubahan hukum sesuai dengan zaman dan waktu.

Institusi Dinas Syariat Islam, sebagai salah satu barometer penegakan syariat Islam di Aceh yang meliputi tiga aspek. *Pertama*, segi ajaran yang tanggungjawab pelaksanaannya ada pada pemerintah. *Kedua*, segi ajaran yang tanggung jawab pelaksanaannya ada pada masyarakat. *Ketiga*, segi ajaran yang tanggungjawab pelaksanaannya ada pada pribadi setiap Muslim. Maka dengan demikian keterlibatan seluruh pihak dalam pelaksanaan syariat Islam adalah sebuah keniscayaan bagi seluruh pemerintah dan masyarakat Aceh karena sudah mendapatkan legal formal dalam hukum positif Indonesia.¹⁶⁷

Samsuar Basyariah, menjelaskan untuk memastikan tata kelola pemerintah selalu berpegang

¹⁶⁷Al-Yasa Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi NAD; Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*. Banda Aceh; Dinas Syari'at Islam, 2004, h.100.

teguh pada nilai-nilai syariah diantaranya. *Pertama*, semua pihak mempelajari berbagai teori dan mendalami ilmu syariah dan *siyasah idariyah* oleh semua aparatur pemerintahan. Kalau mereka tidak paham dan tidak mengetahui teori-teori *siyasah idariyah* secara baik, maka mustahil terwujud tata kelola pemerintahan syariah. *Kedua* membuat pelatihan-pelatihan dan diklat untuk memahami *siyasah idariyah* (administrasi Islam). *Ketiga*, melakukan rekrutmen secara profesionalitas dan transparan sesuai keahliannya. *Keempat*, melakukan sosialisasi dan menanamkan nilai-nilai akidah, ibadah dan akhlak kepada pemerintah dan masyarakat. *Kelima*, mendorong pemerintah untuk memperkuat *political well* di bidang penegakan syariat Islam di Aceh.

Tata kelola pemerintah syariah tidak akan terlaksana dengan baik tanpa ada dukungan dan dorongan dari semua *steakhloder* pemerintah, masyarakat, ormas, LSM dan lain sebagainya. Walaupun ada berbagai pihak yang kontra terkait pelaksanaan syariat Islam di Aceh, meskipun demikian, pelaksanaan syariat Islam di Aceh harus memberikan kontribusi dan *image* yang baik dari segi pengelolaan pemerintah berlandaskan syariah, diantaranya seperti yang dipraktekkan oleh Rasulullah SAW, dimana beliau memimpin didasari atas sikap *shiddiq, istiqomah, fathanah, amanah, dan tabligh*, agar terwujudnya tata pemerintahan Islam yang baik dan bersih. Apabila tata kelola tersebut dijalankan sesuai dengan aturannya, maka penerapan pemerintahan syariah tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai tata kelola pemerintahan di Indonesia secara umumnya.

Mairul Hazami.¹⁶⁸Tegaknya pemerintahan syariah dan aturan pelaksanaan syariat Islam di Aceh salah satunya mendapatkan dukungan dari masyarakat. *Pertama*, semangat dan antusias masyarakat untuk

¹⁶⁸Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Kota Banda Aceh

menjalankan ajaran agama. *Kedua*, adanya dukungan dan perhatian pemerintah demi terwujudnya pemerintah syariah dan pelaksanaan syariat Islam secara *kaffah*. Meskipun adanya dukungan dari masyarakat dan pemerintah, namun pelaksanaan syariat Islam juga mempunyai hambatan, *Pertama*, kurang serius pemerintah daerah, *Kedua*, tidak efektif penerapan Syariat Islam karena tidak ada kontrol dari pihak terkait, *ketiga*, pelaku maksiat banyak dilindungi oleh aparat keamanan, sehingga tidak tersentuh hukum, dan *keempat*, pimpinan tidak sanggup memberikan keteladanan kepada rakyat baik dari muspida hingga SDM yang di Dinas Syariat Islam.

Dalam menyukseskan tegaknya penerapan syariat Islam. *Pertama*, Pemerintah harus serius untuk menjalankan syariat Islam secara *kaffah*, *kedua*, pimpinan mampu memberikan contoh teladan bagi rakyatnya terutama dalam menjalankan rutinitas ibadah. *ketiga*, pengawas syariat Islam ditingkatkan demi tegaknya syariat Islam, *keempat*, masyarakat bersama pemerintah saling mendukung agar terwujudnya masyarakat muslim yang sesuai dengan ajaran agama, *kelima*, diharapkan kepada semua pihak agar lebih meningkatkan kontrol sosial, sehingga kejahatan semakin berkurang. Begitu juga pengelolaan pemerintah juga harus memenuhi prinsip syariah, diantaranya adanya transparansi, adil, akuntabilitas, dan amanah. Apabila ini ditegakkan maka baik penerpapan syariat Islam maupun pengelolaan pemerintahan akan menjadi contoh bagi pemerintahan lain, sehingga *image* yang terbangun mengenai konsep pemerintahan islam tidak bertentangan dengan hak asasi manusia dan menyalahi aturan negara.

BAB V

PENUTUP

Dari hasil pembahasan dan uraian panjang pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa tata kelola pemerintahan Aceh dalam perspektif syariah, secara normatif sudah mengarah kepada pemerintahan syariah baik ditinjau dari aturan, Undang-undang maupun Qanun yang sudah disusun telah mencerminkan tata kelola pemerintahan Aceh dalam pespektif syariah. Namun dari segi praktek masih jauh dari prinsip syariah

yang diharapkan oleh masyarakat Aceh itu sendiri, diantaranya, baik pengelolaan pemerintahan di Baitul Mal dan Dinas Syariat Islam masih belum menunjukkan profesionalitas dalam menata pemerintahan, sehingga transparansi, akuntabilitas, keadilan dan amanah masih saja didapati permasalahan ketika pelaksanaan di lapangan.

Tata kelola pemerintahan di Baitul Mal masih terdapat konflik regulasi, pelaksanaan pengelolaan zakat dianggap masih di intervensi oleh negara yaitu Zakat dijadikan sebagai PAD, secara ketentuan Undang-undang harus mengikuti kaedah-kaedah Negara, padahal prinsip pengelolaan zakat semestinya harus didasari atas prinsip syariah, namun ketika pelaksanaan pendistribusian harta zakat kepada penerima tidak lagi memakai prinsip syariah dan harus mengikuti ketentuan serta mekanisme kebijakan anggaran di daerah. Sedangkan pengelolaan pemerintahan di Dinas Syariat Islam, secara ketentuan dan prinsipnya Dinas Syariat Islam telah membuat standarisasi regulasi penataan pemerintahan sesuai dengan prinsip syariah tentang aspek aqidah, ibadah, mu'amalah, akhlak, pendidikan dan dakwah islamiyah. Namun pelaksanaan di lapangan masih saja didapati kendala dan tantangan baik internal maupun eksternal dalam menata pemerintahan sesuai dengan prinsip syariah.

Tata kelola pemerintahan Aceh dalam menata pemerintahan sesuai dengan prinsip syariah harus dilandaskan kepada profesionalitas, amanah, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektif sesuai dengan prinsip syariah, apabila dalam menata pemerintahan sudah memenuhi unsur-unsur tersebut, maka pemerintahan Aceh akan menjadi *pilot project* pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip syariah, dan menunjukkan kepada dunia bahwa, pelaksanaan pemerintahan syariah tidak menyalahi aturan normatif baik nasional maupun internasional, serta bisa diterima oleh semua Negara dan masyarakat.

Tata kelola pemerintahan di Baitul Mal agar tetap sesuai dengan pengelolaan prinsip syariah, pemerintah harus tegas mengatur regulasi serta membuat SOP tentang pengelolaan zakat yang dikelola oleh Baitul Mal, agar regulasi yang ada tidak bertentangan dengan prinsip syariah, sebagaimana yang dikehendaki oleh masyarakat dan ulama, bahwa pengelolaan zakat harus memenuhi standirasasi syariah dalam pengelolaannya. Sedangkan tata kelola pemerintahan di Dinas Syariat Islam semua pihak harus mempelajari berbagai teori dan mendalami ilmu syariah dan *siyasa idariyah* supaya dalam menata pemerintahan baik masyarkat maupun pemerintahan memahami dasar-dasar dasar pelaksanaan syariat Islam di Aceh. Kemudian, dalam menata pemerintahan di Dinas Syariat Islam harus mengedepankan prinsip-prinsip profesionalitas dalam bekerja, transparansi dalam melakukan pertanggungjawaban publik, serta amanah dalam melaksanakan tugas negara maupun pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hasjimy, *Iskandar Muda Meukuta Alam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.
- A. Hasjimy, *Iskandar Muda Meukuta Alam*. Jakarta: Bulan Bintang
- Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2013.
- Abdul Mukti Thabrani, "*Tata Kelola Pemerintahan Negara Madinah pada masa Nabi Muhammad saw*", Jurnal

Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 4, No. 1, November 2014.

Abdul Mukti Thabrani, *"Tata Kelola Pemerintahan Negara Madinah pada masa Nabi Muhammad saw"*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 4, No. 1, November 2014.

Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo: Dar al-Anshar, 1997.

Abdullahi Ahmed Aan-Na'im, *Islam dan Negara Sekuler*, Pejer. Sri Murniati, Bandung: Mizan, 2007.

Abdur Rahman Abdul Khalik, *as-Syura fii Zhilli Nidham al-Islami*, Kuwait: Daar al-Salafiyah, 1975.

Abdur Rahman Mote, *Political Science: An Islamic Perspective*, USA: St. Martin Inc, 1996.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cet. Kedelapan, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2011.

Abu Zahrah, *al-Ilaqat ad Dauliyyah fi al-Islam*, Mesir: Dar al-Fikr al Arabi, t.t.

Abubakar, Al Yasa'. *"Hukum Pidana Islam Di NAD"*, Banda Aceh; Dinas Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2006.

Al-Yasa Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi NAD; Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*. Banda Aceh; Dinas Syari'at Islam, 2004.

Al-Yasa Abubakar, *Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Paradigma, Kebijakan, dan Kegiatan*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2008.

Alyasa' Abubakar, *Hukum Pidana Islam Di Aceh, Banda Aceh*: Dinas Syariat Islam, 2011.

- Abul A'la Al-Maududi, *Hukum dan Kontstitusi: sistem politik Islam*, Terjemahan. Asep Hikmat. Bandung: Mizan, 1990.
- Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*, Yogyakarta: UGM Press, 2006.
- Ahmad Gaus AF, 2005, *Islam, Negara & Civil Society Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*. Jakarta: Paramadina.
- Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Ahmad Syafi'I Ma'arif dkk, *Fikih Kebinekaaan*, Bandung: Mizan Pustaka, 2015.
- Ahmad, Junaidi, *Demokrasi dalam Perspektif Islam dan Syi'ah*, Banda Aceh: Adnin Foundation, 2017.
- Ajid Thohir, *Sirah Nabawiyah Nabi Muhammad Saw dalam Kajian Ilmu Sosial-Humaniora*, Bandung: Marja, 2014.
- Akram Diya' Umari, 1991, *Madinah Society at the Time of the Prophet*. Herndon Virginia: International institute of Islamic Thought
- Akram Diya' Umari,. *Madinah Society at the Time of the Prophet*. Herndon Virginia: International institute of Islamic Thought, 1991.
- Alamsyah, *Strategi Penguatan Good Governance dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Lokal di Era Otonomi Daerah*, Jurnal DINAMIKA Vol. 3, No. 6, Desember 2010.

Al-Chaidar, *Gerakan Aceh Merdeka; Jihad Rakyat Aceh Mewujudkan Negara Islam*. Madani Press, 1999.

Al-Ghazali, *Al-Iqtishad fi al- I'tiqad*, Mesir: Maktabah al-Lund, 1972

Ali Nurdin, *Qur''anic Society: Menelusuri Konsep Ideal dalam al-Qur''an.*, Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama, 2006.

Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah*, terj. Muhammad Faishal Hasanuddin, Bandarlampung: YAPI, 1990.

Ali, Rama. *Analisis Kerangka Regulasi Model Syariah Governance Lembaga Keuangan Syariah Di Indonesia*. Jurnal Ekonomi Islam La-Riba UII Vol 1, No 1 Tahun 2015.

Al-Mawardi, *Tafsir al-Mawardi*, jilid 1.

Andi Faisal Bakti, *Good governance dalam Islam; Gagasan dan Pengalaman* Jakarta:Paramadina, 2003.

Anonim, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996.

Anwar, Syamsul, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007.
<http://muhsinhar.staff.ummy.ac.id/good-governance -dalam-perspektif>. Di akses pada Tanggal 27 Maret 2017

Arifin Muhammad, *Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik dalam penyelenggaraan pengadaan barang dan Jasa pemerintahan Provinsi Bengkulu*. Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Dipenogoro, 2008.

Asshiddiqie Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu, 2007.

Asy-Syawii, Muhammad Tufik, *Demokrasi atau Syur*, Jakarta: Gema Insani Press, 2013.

Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII Melacak Akar-akar Pembaharuan Pemikiran Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 1998.

Bappenas, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: BAPPENAS, 2004.

Bungin Burhan, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, 2007.

Darni M. Daud (editor), dalam *Qanun Meukuta Alam*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2010.

Efriza, *Ilmu Politik Dari Ilmu Politik sampai Sistem Pemerintahan*, Bandung: Alfabeta, 2013.

Elvandi Muhammad, *Inilah Politikku*, Solo: PT. Era Adicitra Intermedia, 2011.

Eri Sudewo. 2004. *Manajemen Zakat*. Institut Manajemen Zakat, 2004.

Faqieh, Maman Imanulhaq, *Islam dan Good Governance: Memaknai Silaturahmi dalam Pengelolaan Negara*, (Online). diakses tanggal 24 Maret, 2013.

Fawaid, Ahmad. 2010. *Islam, Budaya Korupsi dan Good Governance*. Jurnal Online. <http://karsa.stainpamekasan.ac.id/inde>

[x.php/jks/article/download/45/36](http://karsa.stainpamekasan.ac.id/index.php/jks/article/download/45/36), diakses tanggal 25 Maret 2017

Fawaid, Ahmad. Islam, Budaya Korupsi dan *Good Governance.*, 2010, Jurnal online. <http://karsa.stainpamekasan.ac.id/index.php/jks/article/download/45/36>, diakses tanggal 24 Maret 2017

Hamid Sarong dkk, *Laporan Hasil Penelitian Penyusunan Grand Desain Pelaksanaan Dinul Islam Tahap 1*, Badan Aceh: Dinas Syari'at Islam-Fak. Syariah, 2004.
Hasan Shadili, pemimpin redaksi, *Ensiklopedi Indonesia*, Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve, 1980.

Hasan, Ridwa dkk. 2013. *Modernisasi Syari'at Islam di Aceh*. Banda Aceh. Dinas Syariat Islam, 2013.

Hasanuddin Yusuf Adan, 2014, *Islam dan Sistem Pemerintahan di DI Aceh Masa Kerjaan Aceh Darussalam*, Banda Aceh: Pena, 2014.

Hasil Wawancara dengan Akademisi, Ketua Sekolah Tinggi Islam m Negeri Tengku Chik Dirundeng Meulaboh, Aceh Barat.
Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Aceh Barat

Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Syariat Islam Kota Banda Aceh

Hasil Wawancara dengan Tengku Syafrizal Ardy, Ketua Baitul Mal Aceh Barat

Hasil Wawancara dengan Tgk. Samsul Bahri, MPU Banda Aceh.

Hasil wawancara Prof. Syahrizal Abbas, Akademisi UIN Ar-Raniry Banda Aceh
Hukum Pidana Islam Di NAD", Banda Aceh; Dinas Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2006.

Ibn Taimiyah, *Manhaj al-Sunnah al-Nabawiyah*, Riyadh: Maktabah al-Riyadh al-Haditsah, t,tp.

Ibn Taimiyah, *Siyasah Syar'iyah Etika Politik Islam*, Risalah Gusti, 1995.

Ibnu Manzur, *Lisan al-Arab*, bagian syawara, Beirut: Daar Shadir, al- Maktabah al Syamilah, t.th.

Imran Muhammad, *Syuro'Sistem Syuro' Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam Syuro' System ' In The Organization Of The Islamic Jurnal IuS Vol. III Nomor 7 April 2015*.

Isa, Muhammad dkk. *Kewenangan dan Kedudukan Dinas Syariat Islam Dalam Tata Kelola Pemerintahan Aceh*, Diponegoro Journal Of Social And Political Of Science Tahun 2016.

Iskandar Ibrahim, *Dinamika Pelaksanaan Syariat Islam di Provinsi Nanggroe aceh Darussalam dalam Syahrizal (editor), Kontekstualisasi Ajaran Islam di Nanggroe Aceh Darussalam, Banda Aceh: Ar-Raniry Press, 2004*.

Isra Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Al-Khathab*, terj. Asmuni Solihan Zamakhsyari, Jakarta: Khalifa, 2006.

Jeje Zaenudin, *Metode dan Strategi Penerapan Syariat Islam di Indonesia*, Jakarta: Pembina Islam, 2015.

Jimly Asshiddiqie, SH. Peranan Islam Dalam Membangun Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa Oleh (Orasi dalam rangka Silaturrahim Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), di Jakarta, Ahad, 25 September, 2011). http://www.jimly.com/makalah/namafile/140/Good_Government_utm_DDII.pdf. di Akses Pada Tanggal 23 Maret 2017.

Jumsari Yusuf, 1979, *Tajussalatin*,. Jakarta: Balai Pustaka, 1979.

Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus AF, *Islam, Negara dan Civil Societ*, Jakarta: Paramadina, 2005.

Lalolo Krina, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi. Sekre tariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemrintahan yang Baik*. Jakarta: BAPPENAS, 2008.

M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur'an*, Volume 2, Jakarta: Lentera Hati, 2002.

M. Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah; Pesan, Kesan, dan Keserasian al-Quran*, Jakarta: Lentera Hati, 2005.

M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir, Maudhu'I atas perbagai Persoalan Umat*, Bandung: Mizan, 1996.

M. Yunus Djamil, *Tawarikh Raja-raja Kerajaan Aceh, A. Hasjimy, Kebudayaan Aceh dalam Sejarah*, Jakarta: Beuna, 1983.

Mahmud Anshari, *Penegakan Syariah Islam (Dilema Keumata di Indonesia)*. Depok :Inisiasi Press, 2005.

Mahmud Syaltut, *Min Tawjihat al-Islam*, Mesir: Dar al-Qalam, 1959.

Mahmuddin ,dkk, *Penelitian* dengan judul “Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh” Banda Aceh: PKPM dan DSI Aceh, 2013.

Majid Fakhri, *A Histori of Islamic Philosophi*, Yew York: Kolumbia University Press,1983.

Majid Khadduri, *The Islamic Consepction of Justice*, terjemahan H. Mochtar Zoini dengan judul *Teologi Keadilan Perspektif Islam*, Surabaya: Risalah Gusti, 1999.

Mas’ud MuhammadKhushani, *Riwayat ibn Hisham*, Jilid 1. Kairo: Diemer, 1969.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-5, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia,1983.

Mohamed Arkoun, *Nalar Islami dan Nalar Modern, Berbagai Tantangan dan Jalan Baru*, Jakarta: INIS, 1994.

Moleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung. PT Remaja Rosdakarya, 2013.

Muhammad al-Zarkasyi Bahadur, 1982, *I'lam al-Sajid bi Ahkam al-Masajid*. Kairo: Majlis al-A'la li al-Syu'un al-Islamiyyah, 1982.

Muhammad al-Zarkasyi Bahadur, *I'lam al-Sajid bi Ahkam al-Masajid*. Kairo: Majlis al-A'la li al-Syu'un al-Islamiyyah, 1982.

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014.

Muhammad Zainuddin, *Tarikh Aceh dan Nusantara*, Medan: Iskandarmuda, 1961.

Muhibbuththabary, *Konsep dan Implementasi Wilayahul Hisabah dalam Penerapan Syariat Islam di Nanggroe Aceh,. Darussalam"*, disertasi di Program Pascasarjana IAIN Ar-Raniry Banda Aceh, 2007.

Muhyiddin Mastu, *Manahij al-Ta'lif fi al-Sirah al-Nabawiyya khilal al-Qurun al-Arba'ah al-Ula min al-Hijrah al-Nabawiyyah*, Damaskus: Dar al-Kalim al-Tayyib, 2000.

Mustafa al Maraghi, *Tafsir Al-Maraghi*, juz 5.

Nur Rohim Yunus, *Menciptakan Good and Clean Government Berbasis Syariah Islamiyah dalam Tatakelola Pemerintahan Republik Indonesia*, jurnal Nur El-Islam, Volume 3 Nomor 1 April 2016.

Opini, *Munadi Usman, Islam dan good governance*. <http://www.stisnuaceh.ac.id/islam-dan-good-governance>. diakses pada tanggal 26 September 2017.

Pamudji, S, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bandung: Bumi Aksara, 1993.

Pasal 125 UU No.11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pengelolaan zakat seperti ini dilakukan di negara-negara Islam seperti Saudi Arabia, Pakistan, Kuwait, Bahrain dst. Lihat Sigrid Faad (ed.), *Islamische Stiftungen und Wohltätige Einrichtungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in Arabische Staaten* Hamburg: Deutsches Orient-Institut, 2003.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh No. 5 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam.

Qanun Meukuta Alam, terj. Muh. Kalam Daud dan T.A Sakti, (Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2010.

Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

Rasyid, Ryaas, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yasrif Watampone, 2007.

Rusydi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syariat Islam di Aceh, Problem, Solusi dan Implementasi*, Jakarta: Loqos Wacana Ilmu, 2003.

Samsul Rijal dkk. *Syariat Islam dan Paradigma Kemanusiaan*. Banda Aceh; Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2008.

Sedarmayanti, *Good Governace dalam Rangka Otonomi Daerah: Upaya membangun Organisasi Efektif dan Efesien melalui Rekonstruksi dan Pemberdayaan*. Bandung: CV Maju, 2007.

Sedarmayanti, *Good Governance (Kpemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: PT. Mandar Maju, 2003.

Seyyed Hoesein Nash, *The Heart of Islam Pesan-Pesan Universa Islam Untuk Kemanusiaan*, Bandung: Mizan, 2003.

Shiddiq Al-Jawi. *Syura Bukan Demokrasi*, Sumber: <http://hati.unit.itb.ac.id/89> di Akses pada Tanggal 25 Maret 2017.

Sigrid Faad (ed.). *Islamische Stiftungen und Wohltatige Einrichtungen mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in Arabische Staaten*. Hamburg: Deutches Orient-Institut, 2003.

Sirajuddin, *Politik Ketatanegaraan Islam Studi Pemikiran A. Hasjmy*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

Sofian Efendi, *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance. Lokakarya Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, 2005.

Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik*, Jakarta: Kencana, 2013.

Sumaryadi, I Nyoman, *Sosiologi Pemerintahan*, Bogor: Ghalia Indonesia Press, 2010.

Syhabuddin Razi, *Dayah Cot Kala*, kertas kerja pada Seminar Sejarah Masuk dan Berkembangnya Islam di Aceh dan Nusantara, Aceh Timur 25-30 September 1980.

Syahrizal Abbas, *Ke Araha Pembangunan Materi Qanun NAD yang Bernuansa Sosiologis-kontekstual*, catatan

editor dalam syarizal Abbas (editor), *kontekstualisasi Syariat di nanggroe Aceh Darussalam*, Banda Aceh: Arr-Raniry Press, 2004.

Syahrizal Dkk., *Dimensi Pemikiran Hukum dalam Implementasi Syariat Islam di Aceh*. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 2007.

A. Syalabi, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, jilid 1, (Jakarta: Alhusna Zikra, 2000.

Syamsul Anwar, *Studi Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: RM Books, 2007.

Syariat Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Paradigma, Kebijakan, dan Kegiatan, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2004.

Taqiyuddin An-Nabhani. *Awamil Dha'f al-Daulah Al-Islamiyah*, Beirut: Darul Ummah, 1994.

Thahhan, Musthafa Muhammad, *Pemikiran Moderat Al-Banna*, Bandung: Harakatuna Group Syamil, 2007.

Thaib Lukman, *Political Sistem of Isla*, Kuala Lumpur: Amal, 1994.

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta: UI Press, 2000.

Undang- undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus.

W. Montgomery Watt, *Muhammad et Medina*, Oxford: Oxford University Press, 1965.

Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Widodo, Hertanto, *Akuntansi dan Manajemen Keuangan Organisasi Pengelola Zakat*. Jakarta: IMZ, 2012.

Zakaria Ahmad, *Sekitar Kerajaan Acheh dalam tahun 1520-1675*, Medan: Tinta, 1972.

Zulkarnain, dkk. *Menelusuri Pelaksanaan Syariat Islam*, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam, 2011.

GLOSSARIUM

Ahwal al-Syaksiyah: Istilah bagi keseluruhan hukum yang menyangkut masalah keluarga dan peradilan Islam seperti hukum perkawinan, kewarisan, wasiat dan peradilan agama.

Al-Sultah al-Tasyri'iyah: Kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum.

Akuntabilitas: Sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi public pemerintahan (lembaga eksekutif, yudikatif maupun legislatif).

Bai'at : Istilah untuk upacara pengangkatan atau pelantikan seorang pemimpin. Bai'at bias berupa pengangkatan seorang imam atau seorang kepala agama.

Civil Society : Suatu masyarakat yang beradab dalam membangun, menjalani, dan memaknai kehidupannya. Istilah masyarakat madani adalah terjemahan dari civil atau civilized society, yang berarti masyarakat yang berperadaban.

Daarul Islam: Wilayah Islam atau tempat berlakunya hukum Islam.

Desentralisasi: Penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas otonomi.

Fathanah: Salah satu sifat wajib para nabi dan rasul yang memiliki arti kecerdasan.

Fiqh: Upaya sungguh-sungguh dari para ulama (muftahid) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam

Good Governance: Suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administrasi menjalankan disiplin anggaran serta legal dan political framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaan yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama.

Grand Desain: Sebuah rancangan, peta jalan, panduan, dan petunjuk arah.

Hudud: Hudud bentuk jamak dari had adalah sebuah istilah Islam yang mengacu pada hukuman yang berdasarkan hukum Islam (syariah) yang diamanatkan dan ditetapkan oleh Allah.

Ijma' : Kesepakatan para ulama dalam menetapkan suatu hukum-hukum dalam agama berdasarkan al-Qur'an dan Hadist dalam suatu perkara yang terjadi.

Insaniyah: Ia diturunkan untuk meningkatkan taraf hidup manusia, membimbing dan memelihara. Dimensi yang berhubungan antara manusia dengan sesama manusia.

Ilahiyah: Dimensi yang berhubungan oleh seorang hamba dengan Tuhan.

Iradat: Allah berkehendak. Allah bertindak dan menentukan segala sesuatu dengan kehendak-Nya.

Jinayat: Sebuah kajian ilmu hokum Islam yang berbicara tentang kriminalitas. Dalam istilah yang lebih populer, hokum jinayat disebut juga dengan hokum pidana Islam.

Jizyah: Upeti atau pajak kepala yang dipungut oleh pemerintah Islam dari orang-orang non muslim sebagai imbalan bagi adanya jaminan keamanan mereka.

Kaffah: Secara bahasa kaffah artinya keseluruhan. Artinya muslim yang kaffah yakni muslim yang tidak setengah-setengah atau menjadi muslim yang sesungguhnya, bukan muslim-musliman.

Khalifah: Gelar yang diberikan untuk penerus Nabi Muhammad saw dalam kepemimpinan umat Islam.

Khadimul Ummah: Pelayan umat, dengan demikian, hakikat pemimpin sejati adalah seorang pemimpin yang sanggup dan bersedia menjalankan amanat Allah untuk mengurus dan melayani umat.

Khilafah: Gelar yang melekat dengan khalifah adalah amirul mu'minin atau pemimpin orang-orang yang beriman, meski pada kebijaksanaannya, gelar ini juga disandang oleh pemimpin muslim selain khalifah.

Legislatif: Badan deliberative pemerintah dengan kuasa membuat hukum.

Legitimasi: Kualitas hukum yang berbasis pada penerimaan putusan dalam peradilan, dapat pula diartikan seberapa jauh masyarakat mau menerima dan mengakui kewenangan, keputusan atau kebijakan yang diambil oleh seorang pemimpin.

Maqashid Syariah: Sebuah gagasan dalam hukum Islam bahwa syariah diturunkan Allah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Muamalah: Sebuah hubungan manusia dalam interaksi social sesuai syariat, karena manusia merupakan makhluk social yang tidak dapat hidup berdiri sendiri. Dalam hubungan dengan manusia lainnya, manusia dibatasi oleh syariat tersebut, terdiri dari hak dan kewajiban.

Muakhah: Mempersaudarakan, system persaudaraan antara kaum muhajirin dan kaum anshar.

Mufti : Ulama yang memiliki wewenang untuk menginterpretasikan teks dan memberikan fatwa kepada umat.

Musawah: Ppersamaan semua manusia dalam konteks hak dan kewajiban.

Nation: sebuah Negara yang mengidentifikasi diri sebagai yang berasal legitimasi politik dari melayani sebagai berdaulat entitas untuk sebuah bangsa.

Nation State : Negara kebangsaan merupakan suatu istilah politik yang berarti warga Negara yang tinggal di suatu Negara juga merupakan bangsa yang sama Jadi, suku bangsanya yang satu.

Negara: Sekumpulan orang yang menempati wilayah tertentu yang diorganisasi oleh pemerintah Negara yang sah.

Pemerintahan: Organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.

Piagam Madinah: Sebuah dokumen yang disusun oleh Nabi Muhammad saw, yang merupakan suatu perjanjian formal antara dirinya dengan semua suku-suku dan kaum -kaum penting di madinah pada tahun 622.

Profane: Sesutu yang tidak bersangkutan dengan agama; lawan sacral, tidak kudus (suci) karena tercemar, kotor,

dan sebagainya, tidak termasuk yang kudus (suci); duniawi.

Qanun al-Asyi: Sebuah undang-undang kerajaan Aceh Darussalam yang lahir di masa Saidil Mukamil, sultan Aceh sebelum Iskandar Muda. Qanun al-Asyi merupakan sumber hukum ketatanegaraan yang lahir dan produksi di Aceh.

Qishash: Hukuman bagi pelaku kejahatan yang prinsip dasar ditegakkannya berdasarkan kesetaraan bentuk kejahatannya. Prinsipnya membunuh dibunuh, melukai dilukai, merusak dirusak dan memotong dipotong.

Qiyas: Menggabungkan atau menyamakan artinya menetapkan suatu hukum suatu perkara yang baru yang belum ada pada masa sebelumnya namun memiliki kesamaan dalam sebab, manfaat, bahaya dan berbagai aspek dengan perkara terdahulu sehingga dihukumi sama.

Reusam: Tatanam protokoler/seremonial adat istiadat dari ahli-ahli adat yang terus berjalan ataupun petunjuk-petunjuk adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat.

Siyasah : siyasah berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus, dan memerintah; atau pemerintahan, politik, dan pembuatan kebijakan.

Siyasah Idariyah: Mengatur berkaitan dengan persoalan administrasi Negara.

Siyasah Syar'iyah: Ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syariat. Arti lain siyasah syar'iyah adalah hukum-hukum yang mengatur kepentingan Negara, mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan jiwa (semangat) syariat dan dasar-dasarnya yang universal demi terciptanya tujuan-tujuan kemaslahatan, walaupun pengaturan tersebut tidak ditegaskan baik oleh al-Qur'an maupun sunnah.

Syariat: Jalan menuju mata air. Artinya jalan terang menuntun manusia pada keselamatan.

Syiar : Upaya atau tindakan untuk menyampaikan dan memperkenalkan berbagai hal dalam Islam. Syiar bias lewat taulada, dakwah, kesenian atau semacam gabungannya.

Syura': Sebuah proses yang dilakukan oleh sebuah majelis atau perkumpulan dari sebuah organisasi ataupun masyarakat yang anggotanya dipilih untuk menentukan keputusan atas suatu hal.

Hifz al Din: Kewajiban menjaga atau memelihara tegaknya agama di muka bumi.

Hifz Al-Naf: memelihara jiwa artinya kewajiban menjaga dan memelihara jiwa manusia dalam arti luas, seperti larangan membunuh.

Ta'zir: Hukuman yang dijatuhkan atas dasar kebijaksanaan hakim karena tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Hadist. (menurut bahasa). Sedangkan menurut Istilah adalah hukuman yang diberikan kepada pelaku dosa yang tidak diatur dalam hudud atau aturan. Ta'zir diberlakukan terhadap pelaku dosa sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan sekalipun tidak dijelaskan bentuk hukumannya baik dalam a-Qur'an dan Hadist.

Tabliq : Salah satu sifat wajib para nabi dan rasul yang memiliki arti menyampaikan.

Transparansi : Keterbukaan dalam melakukan segala kegiatan organisasi dapat berupa keterbukaan informasi, komunikasi, bahkan dalam hal budgeting.

Tasamuh: Sikap akhlak terpuji dalam pergaulan, di mana terdapat rasa saling menghargai antara sesama manusia dalam batas-batas yang digariskan oleh ajaran Islam.

Ummah: Sebuah kata dan farasa dari bahasa Arab yang berarti masyarakat atau bangsa. Kata tersebut berasal dari kata amma-yaummu- yang dapat berarti menuju, menumpu atau meneladani.

Ummatan waahidah : Kelompok yang dihimpun oleh sesuatu, baik itu agama, waktu atau zaman, maupun

tempat yang satu dan pengelompokannya dilakukan baik secara terpaksa maupun sukarela.

Uqubah: Pembalasan yang telah ditetapkan demi kemaslahatan masyarakat atas pelanggaran perintah pembuat syariat (Allah dan Rasulnya).

INDEKS

- | | |
|---|--------------------------------------|
| Abu Bakar, 19, 20, 26, 31,
84, 95, 98, 100 | <i>al-huriyyah</i> , 122 |
| ahlul halli wal aqdi | Ali Abd Raziq, 19 |
| ahlul halli wal aqdi, 84 | al-Mawardi, 83, 84, 136 |
| Akhlak, 6 | al-qur'an, 29, 38, 73, 88,
90, 97 |
| Akuntabilitas | Al-Sultah al- |
| Akuntabilitas, 46, 49,
126, 139, 145 | Tasyri'iyah , 145 |
| | al-tasamuh |

al-tasamuh, 122
 amanah, 2, 8, 44, 45, 63,
 65, 67, 86, 88, 92, 108,
 110, 127, 129, 130, 131,
 132, 133
 azas, 54, 55
 Baitul Mal, 4, 6, 8, 70, 71,
 101, 102, 104, 105, 106,
 107, 108, 109, 110, 128,
 131, 132, 138
 BAZIS
 BAZIS, 102
Civil Society
 Civil Society, 135, 145
 Common Law, 116
Daarul Islam, 18, 145
Dauliyah, 58
 dimensi, 33, 71, 77, 81,
 85, 96, 101, 116, 119
din waa dawlah
 din waa dawlah, 128
 Dinas Syariat Islam, 69,
 75, 79, 81, 113, 115, 121,
 122, 124, 125, 126, 130,
 131, 135, 142, 143, 144
 distribusi, 49
 DSI, 5, 78, 79, 80, 140
 efisien, 1, 47, 52, 86, 99,
 110, 125, 145
 esensi, 39, 40, 41, 42, 110
Fahm, 65
 fardhu kifayah, 21
 fikih, 2, 51, 53, 116, 156
 filosofis, 63, 115
 Formalisasi, 78, 87
 Gampong, 102
 good governance, 125
 Governance
 Governance, 152
 grand design
 grand design, 128
 hedonisme,, 32
 Hifz, 65, 150
 historis, 58, 72, 87
 hukum Islam, 4, 17, 47,
 75, 91, 115, 122, 145
 hukum,, 17, 33, 36, 46, 49,
 58, 59, 73, 91, 130
 Ijma, 22, 58, 146
Ilahiyah
 Ilahiyah, 146
 Iskandar Muda, 55, 59,
 60, 61, 63, 65, 67, 72, 77,
 111, 134, 148
 istiqomah, 129
 Jarimah Ta'zir, 116
 jinayah, 76, 115
Jizyah
 Jizyah, 94, 146
kaffah
 kaffah, 3, 4, 5, 6, 7, 72,
 77, 114, 115, 116, 121,
 130, 147
 khadimul ummah, 66
Khalifah, 19, 24, 147
Khilafah, 18, 147
 konsideran, 74
 legislatif), 84, 145
Legitimasi, 17, 147
local wisdom, 112, 118
 Madinah, 22, 30, 31, 32,
 33, 34, 35, 36, 52, 53, 86,
 93, 94, 95, 98, 123, 134,
 135, 148

manjaniq, 96
Maqashid Syariah, 147
Muakhah, 147
muamalah, 6, 76, 107, 124
 mufti, 29
Mufti, 61, 148
 muslim, 7, 17, 23, 25, 32,
 34, 66, 75, 121, 125, 130,
 146, 147
muzakki, 110
 Nabi, 2, 8, 18, 19, 22, 30,
 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39,
 54, 55, 68, 81, 82, 85, 86,
 87, 88, 93, 94, 95, 96, 97,
 101, 123, 134, 135, 147,
 148
 negara, 1
 normatif, 50, 51, 73, 86,
 116, 131, 132, 155
Nur, 54, 67, 141
 Otonomi Khusus, 101,
 120, 144
 perspektif, 2, 6, 8, 30, 44,
 51, 52, 70, 127, 131, 136
 Profesional, 8, 110
 Qanun, 6, 58, 59, 69, 70,
 73, 101, 102, 113, 115,
 131, 137, 142, 143, 148
 Quraish Shihab, 27, 28,
 38, 41, 84, 85, 92, 139,
 140
 Rasulullah, 93
 Rasulullah, 22, 23, 30, 31,
 50, 52, 63, 65, 84, 93
 Rasulullah, 94
 Rasulullah, 98
 Rasulullah, 103
 Rasulullah, 112
 Rasulullah, 116
 Rasulullah, 129
reusam, 59, 64
 sariyah, 84
senif, 107
Siyasah, 20, 22, 23, 26,
 29, 38, 61, 65, 100, 134,
 138, 141, 149
siyasah idariyah, 129, 132
Stakeholder, 48
 sultan, 55, 58, 59, 61, 64,
 67, 72, 148
 Sunnah, 2, 18, 22, 25, 71,
 81, 138
Supremasi, 47
 syariah, 2, 3, 4, 6, 8, 52,
 70, 71, 73, 76, 77, 78, 81,
 85, 86, 87, 104, 105, 108,
 124, 125, 126, 127, 128,
 129, 130, 131, 132, 146,
 147
Syariah, 54, 68, 71, 76, 81,
 111, 128, 136, 137, 141
Syariat, 5, 69, 70, 71, 72,
 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79,
 80, 81, 87, 111, 112, 113,
 114, 115, 117, 120, 121,
 122, 123, 124, 125, 126,
 128, 129, 130, 131, 132,
 135, 138, 139, 140, 141,
 142, 143, 144, 149
 syi'ar, 113
 syiar, 3, 6, 77, 121, 155
Taju al-Salatin, 62, 63
 tasawuf, 56, 64, 66, 81

Tata kelola, 42, 43, 46,
 81, 86, 87, 93, 98, 101,
 105, 114, 127, 129, 131,
 132
 tauhid, 40, 42, 122
 tidak, 1
 transformasi, 16, 33, 45
trust, 14
ukhuwah, 34, 123
 UMar Bin Khathab, 100
Ummatan waahidah
 Ummatan waahidah,
 151
 universal, 30, 38, 39, 40,
 42, 81, 82, 149
 UUPA, 4, 5, 70, 102, 116
 Wazir, 58, 61, 62
Wazirat, 61, 62
wilayatul hisbah, 79
 Yahudi, 32, 34, 36
 Yudikatif, 64
 zakat, 2, 8, 26, 41, 71, 101,
 102, 103, 104, 105, 106,
 107, 108, 109, 110, 131,
 132, 142, 156

BIODATA PENULIS

Dr. Muji Mulia, S.Ag, M.Ag, lahir , Aceh Besar, 27 Maret 1974. mengawali pendidikan Dasar pada MIN Sungai Limpah Aceh Besar. Pada tahun 1986 melanjutkan ke MTsN Jeureula Aceh Besar, selesai tahun 1989. Pada tahun yang sama penulis melanjutkan studi ke MAN Sibreh Aceh Besar. Tiga tahun kemudian melanjutkan studi ke strata satu IAIN Ar-Raniry, Fakultas Tarbiyah, Jurusan Pendidikan Agama, selesai tahun 1998. Kemudian melanjutkan Studi Purna Ulama (SPU) tahun 1999. Pada tahun 2000 melanjutkan Studi ke program Magister (S2)

IAIN Ar-Raniry, konsentrasi Pemikiran Islam. Pada tahun 2003 penulis mendapat tugas belajar ke Timur Tengah, Al-Azhar Mesir, dalam rangka pendalaman bahasa Arab. Pada tahun 2004 penulis menyelesaikan Studi pada Strata dua. Tahun 2017 penulis menyelesaikan program Doktoral pada Program Pascasarjana UIN Ar-Raniry dalam bidang Fikih Modern. Selain tugas pokok sebagai dosen tetap pada Fakultas Tarbiyah, prodi PAI UIN Ar-Raniry.

Penulis juga aktif dalam berbagai organisasi, penulis pernah menjadi Ketua Remaja mesjid Al-Fatah, Kecamatan Sukamakmur, Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Nanggro Aceh Darussalam. Tahun 1997 -1999. Ketua Komisariat PMII (Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia) Fakultas Tarbiyah IAIN Ar-Raniry, Darussalam Banda Aceh. Tahun 1995-1997. Anggota Divisi Politik, Hukum dan Ham pada Pusat Pelayanan Terpadu pemberdayaan Perempuan Rumoh Putro (P2TP2) Aceh Provinsi Nanggro Aceh Darussalam. Tahun 2003-2007. Anggota Penelitian pada Pusat Kajian Pendidikan dan Masyarakat Prov.NAD. Dan wakil direktur *Center for Research and Culture* tahun 2005 sampai sekarang.

Selain itu, penulis juga aktif menulis, baik dalam bentuk buku, karya ilmiah yang dimuat di berbagai jurnal dan Koran, disamping terlibat dalam banyak penelitian. Di antara karya ilmiah yang pernah dipublikasikan adalah *Problematika Fikih Modern*. Tahun (buku) diterbitkan Yayasan PENA, Banda Aceh, Cetakan pertama, 2004. *Teori 'Asabiyyah* Ibn Khaldun (Suatu Tinjauan dari Perspektif Filsafat Sejarah ke Filsafat politik). (jurnal ilmiah) Tahun 2004. *Pemimpin Ideal Menurut Ibn Khaldun*. (Opini Harian serambi Indonesia) Tahun 2004. *Implikasi 'Asabiyyah*. Syari'at Islam dan Isu-isu Kontemporer (Buku) diterbitkan DSI Aceh tahun 2011, *Implikasi 'Asabiyyah* Terhadap Negara (Studi Analisis Pemikiran Ibnu Khaldun). Tahun 2014, *Konsep Jarimah Hudud dalam Perspektif Abdullahi ahmed an-Na'im*, Jurnal, 2013, *Tata Kelola pemerintahan dalam Perspektif Syariah* (buku)

2018, dan Relasi Muslim dan Non Muslim dalam Syariat Islam di Aceh (buku) 2018.

Zakki Fuad Khalil, S.Ip, M.Si, lahir pada Tanggal 19 November 1990 di Desa Parom, Kabupaten Nagan Raya. Pendidikan S-1 di selesaikan pada Tahun 2013 pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Malang dan S-2 selesai pada tahun 2015 di Jurusan Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Universitas Sumatera Utara. Beliau selama ini aktif sebagai staf pengajar pada Prodi Ilmu Administrasi Negara, UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Selain itu juga aktif pada Yayasan Aceh Dokumenter yang bergerak di bidang perfilm dokumenter. Selain itu juga pernah menulis buku tentang Tata Kelola Pemerintahan dalam Perspektif Syariah (2018), Peumat Jarot : Menuju Harmoni masyarakat Aceh (2017). Kemudian juga pernah terlibat dalam beberapa penelitian lewat kerjasama dengan Pusat Penelitian UIN Ar-Raniry, PKPM dan AIPJ. Terakhir karya beliau, pernah membuat film Dokumenter tentang "Syair Rimba" hasil kerjasama dengan USAID Lestari.

SINOPSIS KULIT BUKU

Semenjak diterbitnya Undang-undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Aturan ini menandakan Aceh menjadi salah satu Provinsi yang mendapatkan hak istimewa dari pemerintah pusat untuk melaksanakan pemerintahan berlandaskan syariah, Dinas syariat Islam dan Baitul Mal menjadi institusi penting dalam menata pemerintahan berdasarkan syariah. Penataan Baitul Mal didasari atas kerinduan muslimin Aceh mengaktualkan kembali institusi yang pernah eksis dalam sejarah Islam. Bahkan, kewenangan Baitul Mal ketika itu tak sebatas mengelola harta agama, tapi berfungsi sebagai Kas Negara (Islam). Sedangkan keberadaan Dinas Syariat Islam,

pemerintah diberi kewenangan secara legal formal untuk menata pemerintahan dan masyarakat sesuai ketentuan syariat islam secara kaffah, baik dalam hal ibadah, pendidikan, muamalat, syiar (dakwah), hukum perdata dan juga dalam hal hukum pidana. Buku tata kelola pemerintahan berbasis syariah di Aceh ini mengupas kedua institusi pemerintahan tersebut, baik Baitul Mal maupun Dinas Syariat Islam secara aturan normatif baik aturan, undang-undang dan qanun yang telah dibuat telah mengarahkan kepada pemerintahan Syariah. Namun dari segi praktek masih saja terdapat kendala di lapangan. Misalnya, tata kelola pemerintahan di Baitul Mal masih terdapat konflik regulasi, pelaksanaan pengelolaan zakat selama ini dianggap bertentangan dengan prinsip syariah yaitu memasukkan Zakat sebagai PAD, secara ketentuan Undang-undang pendistribusian zakat harus mengikuti mekanisme kebijakan anggaran di daerah dan proses pendistribusian menyalahi aturan prinsip syariah. Sedangkan pengelolaan pemerintahan di Dinas Syariat Islam, secara ketentuan dan prinsipnya ingin menata pemerintahan sesuai dengan syariat Islam, baik aqidah, ibadah, mu'amalah, akhlak, pendidikan dan dakwah islmiyah. Namun pelaksanaan di lapangan masih saja didapati kendala dan tantangan baik internal maupun eksternal dalam menata pemerintahan sesuai dengan prinsip syariah.

ISBN 978-623-90608-8-6



Gampong Lam Duro, Tungkop
Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh,
Kode Pos 23373 Telp. 081360104828
Email: sahifah85@gmail.com