

NON MUSLIM SEBAGAI MENTERI TANFIDZI PERSFEKTIF PEMIKIRAN AL-MAWARDI

Mutasir

Email: mutasir@uin-suska.ac.id

Jurusan Hukum Keluarga Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Abstact

This research was written against the background of Thought raised by al-Mawardi as a prominent Muslim thinker in the Middle Ages who allowed non-Muslims or infidels to occupy the post of minister of Tanfidzi. The Minister of tanfidzi is a ministerial position whose job is to assist the caliph in carrying out all the affairs ordered by the caliph without him having autonomous powers. Al-Mawardi's opinion has caused controversy among scholars both in the classical period until the modern era. In this study, it will study and analyze the reasons used by al-Mawardi to allow non-Muslims to serve as minister of tanfidzi.

Keyword : Non Muslim, Menteri Tanfidzi, Al-Mawardi

Pendahuluan

Kepala negara merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, baik untuk agama maupun politik. Kepala negara memiliki wilayah yang lengkap dalam segala pekerjaan baik pekerjaan itu berpautan dengan urusan agama, maupun dengan keduniaan. Urusan-urusan itu tidak mungkin dikerjakan

sendiri oleh kepala negara, tentu dia memerlukan adanya perwakilan-perwakilan, pembantu-pembantu dan pegawai-pegawai yang diserahkan kepada mereka bermacam tugas untuk memenuhi tugas negara.¹

¹T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, (Jakarta: PT Bulan Bintang, 1991), h. 75A.

Dalam sejarah tata Negara Islam Umar ibn al-Khattab pernah menunjuk seorang hakim khusus mengadili perkara-perkara di bidang harta kekayaan. Dengan demikian dalam sejarah Islam mulai mengenal pembagian kekuasaan, meski terbatas pada lembaga Eksekutif dan Yudikatif.²

Apa yang dilakukan oleh Umar merupakan sebuah pembaharuan yang sangat bermanfaat. Sementara itu para penguasa-penguasa Islam sesudah dan Umar ibn al-Khattab banyak mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan melahirkan lembaga-lembaga baru dalam sejarah perpolitikan dan pemerintahan Islam. Hal ini bisa dilihat seperti terbentuknya lembaga hisbah dan wizarah (kementerian).

Dari sekian banyaknya lembaga tersebut, lembaga wizarah memiliki peranan penting bagi seorang kepala negara dalam membantu menjalankan tugasnya selaku kepala negara. Pemegang jabatan wizarah

ini dikenal dengan istilah wazir (menteri). Sebelum Bani Abbas lembaga wizarah ini memang telah ada, akan tetapi belum terlembaga. Pada zaman nabi yang membantu tugas-tugas kenegaraan beliau adalah Abu Bakar dan pada masa Abu Bakar, ia dibantu oleh Umar ibn al-Khattab. Sedangkan pada masa Bani Umayyah, wazir hanya berfungsi sebagai penasehat.³

Pada masa Bani Abbas, di bawah pengaruh kebudayaan Persia, wazir ini telah mulai dikembangkan. Pada masa pemerintahan Abu al-"Abbas al-Saffah. Wazir yang diangkatnya adalah Abu Salamah al-Khallal bin Sulaiman al-Hamdzani. kepadanya khalifah melimpahkan sebahgian tugas-tugas kenegaraan. Dia menjalankan tugas-tugasnya atas nama khalifah. Begitu luasnya kekuasaan dan kewenangan Abu Salamah ini, sehingga ia berhak mengangkat dan memecat pegawai-pegawai pemerintahan, kepala daerah (gubernur) dan hakim. Wazir

² Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 19

³Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 88

juga berperan sebagai koordinator-koordinator menteri-menteri lainnya yang memiliki fungsi dan tugas tertentu.⁴

Walaupun jabatan Wazir adalah kedudukan kedua setelah imam atau khalifah, bahkan dalam tataran praktikalnya, kementerian memiliki kesamaan dengan pemimpin negara dalam ketinggian peranannya. dari segi spesifikasinya sebagaimana telah dilihat bahwa kementerian adalah bentuk kekuasaan umum.

Seorang menteri mendapatkan kekuasaan dari seorang imam untuk mengerjakan seluruh tugas kenegaraan. Karenanya kementerian berada dalam lingkup kerja umum. Yang dimaksud umum di sini meliputi berbagai daerah yang menjadi kekuasaan negara. Dua spesifikasinya yaitu pengawasan umum dan kekuasaan yang lingkaran kerjanya luas. Oleh karena itu kementerian merupakan kedudukan yang lebih strategis

daripada kedudukan lainnya dalam pemerintahan.⁵

Terkait dengan lembaga atau jabatan menteri ini Al-Mawardi sebagai pemikir politik islam klasik memberikan penjelasan yang lengkap. Bahkan beliau secara khusus mengkaji tentang wizarah ini dalam kitabnya *Adabu al-Waziri lil Mawardi*, dan dalam kitabnya *al-Ahkamu al-Sulthaniyyah*. Dengan jelas al-mawardi membagi menteri itu menjadi dua macam, yaitu menteri tanfidzi dan menteri tafwidh. Kedua menteri itu memiliki tugas, syarat dan ketentuan yang berbeda.

Diantara pemikirannya yang menimbulkan kontroversi adalah dengan membolehkannya jabatan menteri tanfidzi diisi oleh non muslim atau dari kafir zimmi. Pemikirannya ini banyak ditentang oleh para pemikir politik semasa beliau ataupun sesudahnya.

Metode

⁴Ibid, h. 147

⁵M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam, terjemahan, Abdul Hayyie al-Kattani, judul asli An-Nazhariyatu as-Siyasatul-Islamiyah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), cet, Ke-1, h. 210

Penelitian ini adalah penelitian keustakaan (*library Research*). Dengan cara menghimpun bahan yang terdapat dalam sumber primer dan sekunder. Adapun bahan primer dianalisa dari pemikiran al-Mawardi dalam karyanya *Adab al-Waziri Lil Mawardi* dan *al-Ahkam as-Sulthaniyyah*. Sedangkan bahan sekunder yaitu terhadap karya tulis ilmiah, baik berupa Jurnal, kitab-kitab, ataupun buku-buku yang terkait dengan penelitian tersebut.

Metode analisa data dalam penelitian ini penulis menggunakan beberpa, yaitu *pertama* metode deskriptif, yaitu metode analisa data yang bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai subjek penelitian berdasarkan data yang diperoleh dari subjek yang diteliti secara sistematis, actual dan akurat.⁶ *Kedua* metode komparatif yaitu membandingkan suatu pendapat atau teori lain untuk mengambil suatu keputusan. Di Samping itu penulis juga

menggunakan pendekatan yang bersifat konsepsional, yaitu mengkaji tentang konsep al-Mawardi yang membolehkan non-Muslim sebagai menteri tanfidzi.

Hasil

Riwayat Hidup Al-Mawardi

Nama lengkap al-Mawardi adalah Abu al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi.⁷ Al-Mawardi lahir di Basrah pada tahun 364 H bersamaan pada tahun 974 Masehi. Beliau dibesarkan dalam keluarga yang kepada ilmu pengetahuan. Keluarganya senantiasa mengambil peran mengenai pendidikan dan pengajiannya. Sejak kecil beliau diajarkan al-Quran, al-Hadis, Fiqih, Usul dan lain-lain dari ilmu Syariat sehingga dalam waktu Singkat Ia sudah bisa menguasai pelajaran-pelajaran yang diajarkan kepadanya.

Beberapa waktu kemudian ia bersama orang tuanya pindah ke Baghdad di jalan Az-Za farani dan di

⁶M. Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2007), hlm. 25

⁷Imam al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah, Hukum-hukum penyelenggaraan negara dalam Syari 'at Islam, penterjemah, Fadli Bahri, judul asli, al-Ahkam as-Sulthaniyyah fi al-Wilaayah ad-Diniyyah*, (Jakarta: Darul Fala, 2006), cet. Ke-2, h. 25

sanalah al-Mawardi dibesarkan dan melanjutkan pendidikannya.⁸

Abu al-Hasan al-Mawardi lahir dalam satu keluarga Arab yang membuat dan memperdagangkan air mawar. Dia lebih dikenal dengan nama al-Mawardi, yang dinisbahkan kepada air mawar (ma'ul wardi) karena bapak dan datuknya adalah penjual air mawar. Para ahli sejarah dan tabaqat memberikan gelar kepada al-Mawardi dengan gelar al-Mawardi Qadi al-Qudat, al-Basri dan al-Syafie. Gelar ini diterimanya pada tahun 429 Hijriyah, Yang diberikan karena dia adalah seorang ketua kadi alim dalam bidang fiqh.

Al-Mawardi hidup dalam situasi pemerintahan yang penuh dengan kemewahan dan di tengah-tengah umat yang tertekan oleh kekuasaan Bani Buwaihi. Khalifah pada waktu itu berasal dari Bani Abbas. Akan tetapi khalifa tidak memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Khalifah hanyalah mainan ditangan Bani Buwaihi.

Apabila mereka tidak menyukai khalifah, mereka langsung memecatnya.⁹

Walaupun pemerintahan dalam keadaan yang kacau, al-Mawardi tetap mempunyai peranan penting dalam pemerintahan kerajaan. Beliau senantiasa berkecimpung dalam politik pemerintahan dengan menjadi utusan raja untuk mengambil bai' ah dari rakyat. Ini berlaku ketika kematian khalifah Abbasiyah al-Qadir Billah pada tahun 422 Hijriyah. Setelah wafatnya al-Qadir Billah, kekhalifahan dipegang oleh anaknya al-Qa'im Billah (422 H-467 H). Pada waktu itulah khalifah menunjuk al-Mawardi ke negeri-negeri lain untuk mengambil bai' ah dari rakyat.

Sepanjang beliau memegang jawatan sebagai kadi, beliau dapat mengetahui keadaan seharian masyarakat awam dan berinteraksi dengan mereka dengan lebih dekat lagi. Beliau juga dapat menyelami dan memutuskan perkara-perkara adat kebiasaan untuk disesuaikan

⁸Harun Nasution (ed), *Ensiklopedi Islam Indonesia*, (Jakarta: Djambatan 1992), h. 635

⁹Imam Al-Mawardi, *Op. Cit.* Hlm 24

dengan panduan syarak. Dari pada jawatan kadi, beliau telah dinaikkan pangkat dan taraf ke peringkat yang lebih tinggi dalam tugas pentadbiran pemerintahan negara.

Dari sinilah al-Mawardi dapat mendekati pembesar-pembesar dan pemimpin negara bahkan ia juga dijadikan sebagai tempat rujukan ketika menghadapi masalah. Kehebatan al-Mawardi ini juga diakui oleh bani Buwaihi yang berkuasa pada waktu itu. Padahal bani Buwaihi merupakan dari golongan syi'ah sedangkan Al-Mawardi merupakan pemikir yang bermazhabkan Syafi'i berhaluan Ahlussunnah Wal Jama'ah. Kehabatan Al-Mawardi sebagai diplomator dibuktikan dengan seringnya beliau menjadi mediator dengan kerajaan-kerajaan yang berselisih dengan raja-raja Buwaihi.

Dengan keadaan situasi politik seperti ini bisa diyakini bahwa pemikiran Al-Mawardi sangat dipengaruhi oleh kondisi yang ada. Apalagi dia bermazhab Syafi'i yang sudah jelas memiliki cara berfikir

dan konsep yang jauh berbeda dengan syi'ah. Pemikiran-pemikirannya al-mawardi pasti akan diwarnai dan berdampak epada karya-karya yang dihasilkannya.

Al-Mawardi wafat pada 30 bulan Rabi'ul Awwal tahun 450 Hijrah bersamaan 27 Mei 1058 Masehi dalam umur 86 tahun. Dia wafat setelah 11 hari wafatnya Qadi Abu ath-Thayyib ath-Thabari pada bulan yang sama dalam pemerintahan Taghral Bek yang memenjarakan raja Rahim, raja terakhir Bani Buwaihi1 sampai meninggal dunia pada tahun tersebut. Jenazah al-Mawardi disembahyangkan dengan diimami oleh al-Khatib al-Baghdadi. Para pembesar dan ulama turut hadir menyolatkan jenazahnya. Al-Mawardi dikebumikan di perkuburan Bab Harb di Baghdad.¹⁰

Untuk itu dapat dipahami bahwa al-Mawardi merupakan tokoh sekaligus imam besar Mazhab Syafi'i yang berhaluan Sunni yang muncul pada akhir abad X dan pertengahan abad XI. Banyak karya-karya yang

¹⁰*Ibid*

telah ditinggalkannya yang masih relevan dan di jadikan rujukan sampai pada saat sekarang

Karya-Karya Imam Al-Mawardi

Al-Mawardi memiliki latar belakang Pendidikan yang bagus. Ia termasuk orang yang dibesarkan dalam keluarga yang memang cinta kepada ilmu pengetahuan. Sehingga semenjak kecil beliau sudah belajar berbagai ilmu agama seperti al-Qur'an, al-Hadis, Fiqih, Usul dan lain-lain dari ilmu Syariat. Pendidikan pertamanya di kota Basrah tempat kelahirannya. bimbingan dan belajar kepada Abul Qasim Abdul Wahid as-Saimari, seorang ulama Basrah yang terkenal ketika itu dalam bidang fiqih. Setelah itu ia pindah ke Baghdad untuk melanjutkan pendidikannya. Di Baghdad ia mempelajari dan mendalami ilmu-ilmu agama Islam dari ulama-ulama terkemuka.

Semasa hidupnya Al-Mawardi berada di tengah-tengah pemerintahan yang dikuasai oleh kelompok Syi'ah ia tidak pernah

takut dalam mengeluarkan ide-ide dan pemikirannya. Al-Mawardi tidak hanya menolak klaim golongan Syi'ah untuk imamah, bahkan yang lebih penting lagi ia menekankan "bahwa khalifah haruslah seorang penguasa aktif dan tidak sebagai figur simbol". Pernyataan yang senada juga pernah diungkapkannya dalam membuka sebuah forum diskusi tentang imamah yang menyatakan bahwa "Imamah dilembagakan untuk menggantikan kenabian dalam melindungi agama dan mengatur dunia, Dan orang yang akan melaksanakannya (tugas imamah) pada ummat adalah wajib berdasarkan ijma walaupun al-Asham keluar dari mereka (ijma').

Dari pendapat di atas terlihat bahwa Al-Mawardi sangat berani bersebrangan dengan penguasa pada waktu itu yang dikuasai oleh bani Buwaihi atau dari Syiah yang dalam perihal imamah sangat menekankan kepada keluarga nabi atau ahlul bait.

Lahirnya pemikiran dan pandangan Al-Mawardi yang berani berbeda dengan zamannya merupakan

salah bentuk adanya kebebasan dalam berkespresi atau berpendapat bagi seseorang. Sehingga tak heran banyak para pemikir yang lahir pada periode ini.

Pemikiran Al-Mawardi tidak kalah dengan para pemikir-pemikir seperti Plato, Aristoteles, dan Ibnu Abi rabi. Salah satu bentuk pemikirannya tentang manusia sebagai makhluk social. Mawardi memasukkan unsur agama dalam teorinya. Menurutnya manusia adalah makhluk yang paling memerlukan bantuan pihak lain dibanding makhluk lain. Akan tetapi kelemahan manusia yang tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi semua kebutuhannya sendiri dan adanya perbedaan individual (bakat, kecenderungan dan kemampuan) mendorong manusia untuk bersatu dan saling membantu serta mengadakan kerja sama.¹¹

¹¹ Al-Mawardi, *Adab al-Dunyā wa al-Dīn, dalam Suyuti Pulungan, Fiqih Siyasah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Cet.IV; Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), h. 227.

Di samping sebagai pemikir Al-Mawardi juga sangat rajin menekuni kegiatan ilmiahnya sebagai pengarang dan penulis yang produktif. Banyak karya-karyanya dalam berbagai cabang ilmu, mulai dari ilmu bahasa sampai sastra, tafsir, fikih dan ketatanegaraan. Sehingga para penulis kontemporer tidak henti-hentinya mencuplik karya-karyanya. Salah satu karya al-Mawardi yang terkenal yang sudah beredar di belahan dunia ialah *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah* yang sudah diterjemahkan ke berbagai bahasa. Adapun karya-karya al-Mawardi tersebut terdiri dari:

a. Dalam Bidang Fiqih

1. Kitab *Al-Hawi al-Kabiru*

Kitab ini terdiri dari tiga puluh jilid dan merupakan buku besar Mazhab Svafi'i.¹² Buku al-hawi sampai sekarang masih berserakan dalam bentuk transkrip yang ada di Istanbul, London,

¹²Muhammad Imarah, *45 Tokoh Pengukir Sejarah, terjemahan, Ahmad Syakur, judul asli, Syakhshiyat Laha Tarikh, 45 Syakhshiyah*, (Surakarta: Era Intermedia, 2007), cet. Ke- 1, h.114.

Amerika, Muslim Ingoris. India dan Mesir. Imam al-Isnawi seorang ahli hukum dari kalangan Mazhab Syafi'i yang hidup pada abad ke 8 Hijriah berkomentar "Tidak ada sebuah kitab pun dalam Mazhab Syafi'i yang bisa menandingi kitab *al-hawi*". Sampai sekarang kitab *al-hawi* masih dapat dilihat di perpustakaan universitas Umm al-Qura Mekkah.¹³

2. *Al-lqna'u*

Yakut al-Hamawi berkata "Khalifah al-Qadir Billah meminta al-Mawardi menulis buku praktis tentang fiqh Imam Syafi'i kemudian menulis bukunya *al-lqna'u* ini. Khalifah merasa puas dengan buku tersebut dan memberi ucapan selamat kepadanya. Bahkan khalifah berkata kepada al-Mawardi, "Semoga Allah menjagaagamamu, sebagaimana engkau menjaga agama kita semua".¹⁴

b. Dalam Bidang Politik

¹³Harun Nasution, *Loc. Cit*

¹⁴ Imam al-Mawardi, *op. cit.*, h., 31

1. *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*

Yaitu buku yang mencapai puncak popularitas, manfaatnya sangat banyak, amat indah penyusunannya hingga Ibnu Qadhi Syuhbah berkata, Buku yang amat mengagumkan.¹⁵ Dalam buku tersebut juga terdapat penerapan Islam dalam masalah pemerintahan sampai masa al-Mawardi. Kitab tersebut juga membahas konsep kenegaraan dalam Islam, yang dimulai dengan pembicaraan perundang-undangan mengenai kepala negara, (al-Imam), dan diakhiri dengan pembicaraan mengenai Hisbah.

2. *Siyasatu al-Wizarati Wa Siyasatu al-Maliki* (Ketentuan-ketentuan kewaziran, politik raja).

Abu Hasan al-Mawardi menamakan buku tersebut *Qanunu al-Wizarati*. Begitu juga as-Suyuti dalam *Thabagatu al-Mufassirin*. Buku ini bersisi tentang aturan-aturan mengenai kementerian, baik menteri

¹⁵. *Ibid*

tanfidzi ataupun menteri tafwidh.

3. *Tashilu Annadzari Wata'jilu adz-Dzafari fi Akhlaqi al-Maliki Wasiyasatu al-Maliki.*
4. *Siyasatu al-Maliki*
5. *Nashihatu al-Muluk.*

c. Dalam Bidang Tafsir

Dalam bidang tafsir karya al-Mawardi ada 3 macam yang masih dijadikan rujukan sampai sekarang, yaitu:

1. *Tafsiru al-Qur 'an al-Karim*
2. *Al-Amtsalu Wa al-Hikamu*
3. *An-Nukatu Wa al-'Uyunu*

d. Bidang Sastra

Adapun kitab hasil karangan al-Mawardi dibidang sastra bernama *Adabu ad-Dunya Wa ad-Dini* (adab dunia dan agama). Dalam buku tersebut, Al-Mawardi menggabungkan antara ketajaman analisa para Fuqaha dengan ketajaman hati para sastrawan. Buku tersebut telah dicetak dan telah beredar luas.¹⁶

Dalam buku tersebut al-Mawardi mengajarkan bahwa manusia adalah makhluk sosial, kekuasaan dalam masyarakat manusia adalah madani (Sipil).

e. Bidang Akidah

Dalam bidang akidah karangan Al-Mawardi adalah: *A'lamu an-Nubuwwah*. Pada buku tersebut, al-Mawardi menjelaskan akidahnya tentang ketuhanan dan kenabian.¹⁷

f. Bidang Ekonomi

Pada dasarnya, pemikiran ekonomi Al-Mawardi tersebar paling tidak tiga buah karya tulisnya yaitu kitab *Adab ad-Dunya Wa al-Din, Al-Hawi*, dan *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* seperti yang penulis paparkan di atas. Di dalam ketiga kitab itu ia memaparkan perilaku ekonomi seorang muslim serta empat jenis mata pencaharian utama, yaitu pertanian, peternakan, perdagangan, dan industri.¹⁸

¹⁷Muhammad Imarah, *Loc. Cit*

¹⁸Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), Halm. 301-302

¹⁶Imam Al-Mawardi, *Loc. Cit*

Pemikiran Politik Al-Mawardi Tentang Non Muslim Sebagai Menteri Tanfidzi

a. Pengertian Wazir (Menteri)

Kata menteri dalam bahasa arab dikenal dengan *Wazir*. Nama *wazir* diambil dari makna katanya dan ada tiga perbedaan pendapat para ulam, **Pertama**, bahwa sesungguhnya kata *wazir* (menteri) diambil dari kata *al-wizru* yang berarti beban. Sesungguhnya seorang menteri (*wazir*) menanggung beban dari raja. **Kedua** kata *wazir* diambil dari kata *al-Azru* yang berarti tulang punggung, karena sesungguhnya raja menjadi kuat dengan menterinya sebagaimana badan kuat dengan tulang punggung. **Ketiga** kata *wazir* diambil dari kata *al-Wazar* yang berarti tempat berlindung.¹⁹

Sebahagian ahli filologi menganggap kata *wazir* sebagai istilah Arab asli, baik dari akar *wizr* (beban) *wazar* (tempat berlindung), maupun *azr* (tulang belakang;

kekuataan). Pendapat lain menganggap kata *wazir* diambil alih dari bahasa Pahlawi Kuno Vacir.²⁰ Dalam kamus bahasa arab karangan Mahmud Yunus Kata *wazir* bearti menteri, pembantu.²¹

Kata *wazir* juga diartikan sebagai wakil pemimpin. Hal ini terlihat pada masa Bani Abbasiyah dalam menyusun kekuatan politik untuk menentang Bani Umayyah yang dimulai semenjak awal abad ke-2 H. Gelar *wazir* (*waziral-Muhammad*) mereka berikan kepada wakil pimpinan "organisasi revolusi" (*Adda 'wah al-Abbasiyah*) yang mereka bentuk. Sebab keluarga Abbasiyah Sendiri merahasiakan gerakan mereka, di antaranya dengan mengisolir diri di Humaina Palestina, maka mereka memerlukan seorang wakil kepercayaan yang bertanggung jawab mengatur organisasi dakwah tersebut. Setelah Bani Abbas menduduki singgasana kekhalifahan istilah *wazir* tetap digunakan

¹⁹Al-Qadi al-Qudah Abu al-Hasan 'Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *Adab al Waziri Lil-Mawardi, al-Ma 'rufi Biqawanini al-Wizarah Wasziyasati al-Mulk*. Cet ke-2,1994, h. 9

²⁰Harun Nasution. Op. Cit, Hlm 986-987

²¹ Mahmud Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, (Jakarta : PT Hidakarya Agung, 1999), Hlm. 498

tentunya dengan perubahan konotasi.²²

b. Pembagian Menteri

Menurut Al-Mawardi, menteri dalam negara Islam terbagi kepada dua macam yaitu:

1. Menteri *Tafwidh* (Dengan Mandat Penuh)

Adapun yang dimaksud dengan Menteri *tafwidh* ialah menteri yang diangkat oleh imam untuk melaksanakan tugas-tugas berdasarkan pendapat dan ijtihadnya sendiri. Pengangkatan menteri ini syah dan tidak ada salahnya.²³

Pengertian *wazir tafwidh* yang dikemukakan oleh al-Mawardi di atas berdasarkan ayat al-Qur' an surat Thaha ayat 29-32 yang Artinya: "Dan jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku yaitu saudaraku Harun, teguhkanlah dengan dia kekuatanku, dan jadikanlah dia sekutu dalam urusanku."²⁴

²² Loc. Cit

²³ Al-Mawardi, Op. Cit Hlm 23

²⁴Depag, *al-Our'an dan Terjemahan*, (Jakarta: Yayasan Penyelenggara

Banyak parah tokoh klasik dan ulama modern yang memberikan pengertian ini. Akan tetapi menurut penulis pada hakikatnya pengertian yang mereka berikan itu memiliki makna dan tujuan yang sama dengan Pengertian yang dikemukakan oleh al-Mawardi, Pengertian-pengertian tentang menteri tafwidh tersebut seperti yang dikemukakan oleh T.M. Hasbi Ash Shiddieqy bahwa menteri *tafwidh* adalah jabatan menteri yang diangkat oleh kepala Negara untuk diserahkan kepadanya urusan pemerintahan dan diberi hak penuh untuk bertindak". Menteri ini bukanlah seorang perantara, tetapi merupakan kepala Negara kedua memiliki kekuasaan penuh melengkapi segala urusan dan atas seluruh daerah.²⁵

Menteri tafwidh ini juga dikenal dengan istilah *mu'awwin*

Penterjemah Penafsir Al-Qur' an, 1971), h. 478

²⁵ Hasbi Ash Shiddieqy, *Imu Kenegaraan Dalam Fiqh Islam* (Jakarta: PT Bulan Bintang, 1991), cet. Ke hal 2 Ke-2, h, 83.

tafwidh yang diangkat oleh khalifah untuk membantu tugas kenegaraan secara umum. Dia bertanggung jawab kepada khalifah dan wajib melaporkan segala sesuatu yang ia kerjakan kepada khalifah.²⁶ Selain dikenal dengan nama menteri *tafwidh* dia juga dikenal dengan nama menteri mendataris. Kedudukannya menteri ini sangatlah tinggi dan memiliki kekuasaan yang independent. Di samping itu ia juga memiliki kekuasaan umum dalam setiap permasalahan, bukan saja dari sisi pelaksanaan melainkan dari sisi pandangannya dalam mengejawantahkan tugasnya sesuai dengan pendapat yang ditemukan. Dia juga berhak untuk mengeluarkan kebijakan yang akan dilaksanakan melalui hasil pemikirannya yang diakselerasikan dengan hukum.²⁷

²⁶Jalal al-Anshari, (ed), *Mengenal Sistem Islam Dari A Sampai Z*, penerjemah, Syaifullah, Abu Faid, judul asli *Introduction The System Of Islam*, (Bogor: Pustaka Tharikul Izzah, 1996), cet, Ke-1, hlm. 101.

²⁷ M. Dhiaduddin Rais, *Teori Politik Islam*, terjemahan, Abdul Hayyie al-Kattani,

Merujuk kepada pengertian menteri *tafwidh* yang dikemukakan oleh Al-Mawardi serta membandingkan dengan pengertian yang diberikan oleh para ulama lain terlihat bahwa menteri *tafwidh* memiliki peranan yang sangat penting dalam sebuah pemerintahan atau negara. Bahkan Hasbi Ashiddieqy mengatakan bahwa menteri *tafwidh* bisa dikatakan sebagai kepala negara kedua setelah khalifah. Hal ini karena kewenangan dan besarnya tanggung jawab yang harus diemban oleh menteri *tafwidh* ini.

2. Menteri *Tanfidzi* (Menteri Pelaksana)

Mengenai menteri *tanfidzi* Al-Mawardi tidak menjelaskan pengertiannya dengan rinci, tidak seperti halnya menteri *tafwidh*. Akan tetapi pengertian menteri *tanfidzi* ini dapat dipahamai dari tugas dan kewenangan

judul asli *Annazharyatu as-Siyasatul-Islamiyah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), cet. Ke-1, h. 215

yang dimilikinya. Dalam hal ini Al-Mawardi menjelaskan bahwa menteri tanfidzi maka otoritasnya amat lemah dan syarat syaratnya sangat sedikit, karena sesungguhnya keputusan dan kebijakan berada di tangan imam. Keberadaan menteri tanfidzi hanyalah sebagai mediator antara rakyat dengan pejabat, ia hanya mengerjakan apa yang diperintahkan oleh imam, melaksanakan apa yang diucapkan dan apa yang diputuskannya, dan memberitahukan pengangkatan pejabat dan menyiapkan pasukan serta melaporkan kejadian-kejadian penting dan aktual kepada imam, agar ia bisa menanganinya sesuai dengan petunjuk yang diberikan kepadanya.²⁸

Pendapat lain mengenai pengertian menteri *tanfidzi* ini adalah: jabatan yang bertugas melaksanakan segala urusan,

²⁸ Al-Mawardi, *Op. Cit.*, hlm. 25-26

tanpa mempunyai, kekuasaan yang otonom. Segala ketentuan dan ketetapan tetap ditangan kepala negara. Dia hanya melaksanakan hukum-hukum yang dikeluarkan oleh kepala Negara. Menteri tanfidzi ini hanyalah sebagai pembantu kepala negara saja bahkan merupakan perantara.²⁹

Walaupun kedudukan menteri tanfidzi hanya sebagai perantara antara rakyat dengan penguasa atau khalifah, akan tetapi ia tetap memiliki tanggung jawab yang besar dalam jabatannya tersebut. Hal ini karena posisinya sebagai perpanjangan tangan dari khalifah dan rakyat.

Dalam kedudukannya sebagai perantara, Al-Mawardi membagi bentuk-bentuk perantara menteri tanfidzi itu ke dalam beberapa bentuk yaitu: *Pertama*, perantara antara raja (khalifah) dengan

²⁹ T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Op. Cit.*, hlm, 82.

tentaranya, *kedua*, perantara antara raja dengan para *pekerja*, *ketiga*, perantara antara raja dengan rakyat secara umum, *keempat*, perantara dalam bentuk mencukupi hak-hak kerajaan, *kelima*, perantara dalam memilih para pekerja dan menyediakan lapangan pekerjaan.

Dari dua pengertian menteri *tafwidh* dan menteri *tanfidzi* di atas terlihat sekali perbedaan antara keduanya. Perbedaan itu terlihat bahwa menteri *tafwidh* lebih memiliki peranan penting sebagai pembantu tugas kepala negara. Sedangkan menteri *tanfidzi* hanya sekedar pelaksana tugas terhadap apa yang diperintahkan oleh kepala negara kepadanya. Menteri *tanfidzi* tidak memiliki kewenangan khusus untuk mengeluarkan kebijakan seperti halnya menteri *tafwidh* yang memiliki kekuasaan untuk memberikan kebijakan atau

keputusan sesuai dengan pendapatnya sendiri. Walaupun kewenangan menteri *tafwidh* lebih besar daripada menteri *tanfidzi* akan tetapi kedudukan kedua menteri ini dalam negara Islam sangatlah menentukan.

Perbedaan yang mendasar antara menteri *tanfidzi* dan menteri *tafwidh* terlihat dari syarat-syaratnya. Adapun Syarat Menteri *tanfidzi* adalah:

- 1) Amanah.
- 2) Benar ucapannya sehingga orang lain mempercayai informasi yang datang darinya.
- 3) Sedikit keinginannya kepada dunia, sehingga ia tidak termakan oleh suap dalam menajalankan tugasnya.
- 4) Tidak mempunyai permusuhan dengan manusia, karena permusuhan dapat membuat orang tidak bias berbuat adil dan akrab.
- 5) Membuat laporan kepada imam (khalifah) karena ia juga sebagai saksi dalam pekerjaan sebagai menteri kepada khalifah

- 6) Cerdas, yaitu ia mampu melihat semua persoalan dengan jelas.
- 7) Tidak menuruti hawa nafsu.

Jika menteri *tanfidzi* (pelaksana) dilibatkan dalam dengar pendapat, maka ia membutuhkan sifat yang kedelapan, yaitu pengalaman yang membuatnya mampu mengeluarkan pendapat dan kebijakan dengan benar. Jika ia tidak terlibat dalam dengar pendapat, ia tidak disyaratkan memiliki sifat kedelapan ini, kendati telah tinggi jam terbang yang dimilikinya.³⁰

Alasan Al-Mawardi Membolehkan Non Muslim Sebagai Menteri Tanfidzi

Besarnya fungsi menteri sebagai pembantu khalifah dalam melaksanakan tugasnya, maka jabatan menteri tidak bisa diduduki oleh semua orang. Hanya orang-orang yang memiliki kriteria khusus yang bisa menduduki. Hal ini karena menteri juga merupakan perpanjangan tangan dari khalifah. Salah satu persyaratan dari jabatan

menteri itu adalah agamanya Islam untuk menteri *tafwidh* dan mengerti hukum syarak. Sedangkan untuk menteri *tanfidzi* Al-Mawardi tidak mensyaratkan Islam. Hal ini terlihat dari pernyataan Al-Mawardi yang membedakan antara Menteri *Tafwidh* dan Menteri *Tnafidzi*. "Dan sesungguhnya orang kafir *zimmi* dibolehkan menduduki jabatan *wazir tanfidzi*, dan tidak boleh menduduki jabatan *wazir tafwidh*, perbedaan yang terjadi antara *wazir tafwidh* dengan *wazir tanfidzi* disebabkan karena terletak pada otoritas keduanya yang memang berbeda. Adapun perbedaan diantara keduanya itu ialah:

- 1) *Wazir tafwidh* dibenarkan membuat keputusan hukum, dan memvonis kasus hukum pada wilayah *mazhalim*, dan hal tersebut tidak berlaku bagi *wazir tanfidzi*.
- 2) *Wazir tafwidh* dibolehkan mengangkat gubernur, sedangkan hal itu tidak berlaku bagi *wazir tanfidzi*.
- 3) *Wazir tafwidh* dibolehkan memimpin pasukan dan perang dan mengatur

³⁰ *Ibid*, 48

strategi sedangkan *wazir tanfidzi* tidak dibolehkan hal yang demikian.

- 4) *Wazir tafwidh* dibolehkan mengelola kekayaan yang ada di baitul maal (kas negara) dengan menyimpannya atau mengeluarkannya, sedangkan hal tersebut tidak berlaku pada *wazir tanfidzi*.

Selain keempat perbedaan di atas, ahl zimmah yang berada dalam jaminan keamanan negara Islam dengan membayar jizyah tidak dilarang menjabat sebagai wazir kecuali jika mereka berbuat onar dan akibatnya mereka dilarang menjabat wazir karena perbuatan onarnya tersebut.³¹

Dibolehkannya non muslim menjabat sebagai menteri tanfidzi itu terlihat juga dari syarat-syarat untuk bisa menjadi menteri, sebagaimana yang dikemukakan oleh Al-Mawardi bahwa syarat jadi menteri itu ialah:

1. Merdeka, yang harus dimiliki oleh menteri *tafwidh* dan tidak harus bagi menteri *tanfidzi*.

2. Islam, termasuk syarat yang harus dimiliki oleh *wazir tafwidh* dan itu tidak termasuk harus dimiliki oleh *wazir tanfidzi*.

3. Mengetahui ilmu pengetahuan tentang hukum-hukum syara' termasuk yang harus dimiliki oleh *wazir tafwidh* dan itu tidak harus dimiliki oleh *wazir tandidzi*.

4. Mengetahui ilmu pengetahuan tentang seluk beluk perang dan pajak termasuk yang dimiliki oleh *Wazir tafwidh* dan bukan termasuk syarat yang harus dimiliki oleh *wazir tanfidzi*.³²

Persyaratan dan kewenangan yang dibuat oleh Al-Mawardi di atas memperlihatkan bahwa besarnya tanggung jawab dan tugas yang harus dilaksanakan oleh menteri *tafwidh* dan *tanfidzi*. Dimana untuk menteri *tafwidh* al-Mawardi persyaratan yang lebih ketat daripada persyaratan menteri *tanfidzi*. Diantara persyaratan itu bahwa menteri *tafwidh* haruslah orang yang beragama Islam dan mengetahui ilmu-ilmu tentang hukum syara', Ini menunjukkan bahwa

³¹ *Ibid.* Hlm. 27

³² *Ibid*

kekuasaan dan kebijakan yang akan diterapkan oleh menteri *tafwidh* terhadap rakyatnya betul-betul berdasarkan kepada ketentuan-ketentuan yang telah digariskan oleh agama Islam.

Persyaratan Islam bagi menteri *tafwidh* menunjukkan bahwa Islam merupakan landasan berpijak yang paling diutamakan dari pada yang lain. Ketentuan yang dibuat oleh al-Mawardi ini memperlihatkan bahwa al-Mawardi tetap mempertahankan keutuhan agama dalam praktek kenegaraan khususnya dalam jabatan-jabatan yang dianggap sangat strategis.

Berbeda halnya dengan menteri *tafwidh*, menteri *tanfidzi* persyaratannya yang lebih ringan. Untuk menjabat sebagai menteri *tanfidzi* tidak mesti dari orang yang merdeka dan tidak mesti memiliki Kecakapan dalam penguasaan hukum *svara'*, karena menteri *tanfidzi* ini tidak dituntut mengeluarkan kebijakan dan keputusan terhadap kasus-kasus hukum yang terjad. Oleh karena itu Ketika melihat persyaratan yang dikemukakan oleh al-Mawardi tentang menteri *tanfidzi* ini dapat

dipahami bahwa persyaratannya lebih ringan dari menteri *tafwidh*.

Adanya perbedaan kewenangan, tugas dan tanggung jawab antara menteri *tanfidzi* dengan menteri *tafwidh* menjadi alasan utama oleh Al-Mawardi untuk pembolehan jabatan menteri *tanfidzi* di isi oleh non muslim.

Pemikiran dan konsep politik berani yang dikeluarkan oleh Al-Mawardi ini tidak asing bagi pemikir politik klasik lainnya. Apalagi Al-Mawardi hidup pada masa raja Buwaihi dari golongan *syi'ah*, Walupun mereka berbeda aliran antara *syiah* dan *ahlusunnah waljamah* tetapi Al-Mawardi tetap dipakai dan dimintakan pendapatnya untuk bisa menyelesaikan permasalahan yang sering terjadi antara raja-raja buwaihi dengan para penantangya. Bahkan mereka menerima segala kesepakatan dan keputusan yang diambil oleh Al-Mawardi. Pembaharuan-pembaharuan pemikiran yang dikemukakan oleh Al-Mawardi ini menjadi landasan berfikir bagi para tokoh politik, atau pemerhati politik klasik hingga sampai kontemporer sekarang ini.

Simpulan

Berdasarkan urain yang telah penulis paparkan di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwanya Al-Mawardi membolehkan Jabatan Menteri tanfidzi diduduki oleh non-muslim karena adanya perbedaan kedudukan, kewenangan, tugas dan tanggung jawab antara menteri *tanfidzi* dengan menteri *tafwidh*.

Walupun ia membolehkan non muslim menjadi menteri *tanfidzi*, tapi ia tetap menekankan bahwa non muslim itu adalah non muslim yang bagus akhlaknya dan tidak membuat kerusakan atau membuat onar yang bisa menjadi penghalang dia untuk menjabat sebagai menteri *tanfidzi*.

Daftar Pustaka

- Al-Mawardi, *Adab al-Dunyā wa al-Dīn, dalam Suyuti Pulungan, Fiqih Siyasah : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Cet.IV; Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999
- Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006
- Al-Qadi al-Qudah Abu al-Hasan 'Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi, *Adab al Waziri Lil-*
- Mawardi, al-Ma 'rufi Biqawanini al-Wizarah Wasziyasati al-Mulk*. Cet ke-2,1994,
- Depag, *al-Our'an dan Terjemahan*, Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah Penafsir Al-Qur' an, 1971),
Djazuli, *Fiqh Siyasah*, Jakarta Kencana, 2003
- Jalal al-Anshari, (ed), *Mengenal Sistem Islam Dari A Sampai Z, penerjemah, Syaifullah, Abu Faid*, judul asli *Introduction The System Of Islam*, Bogor: Pustaka Tharikul Izzah, 1996, cet, Ke-1,
- Harun Nasution (ed), *Ensiklopedi Islam Indonesia*, Jakarta: Djambatan 1992
- Imam al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah, Hukum-hukum penyelenggaraan negara dalam Syari 'at Islam*, penterjemah, Fadli Bahri, judul asli, *al-Ahkam as-Sulthaniyyah fi al-Wilaayah ad-Diniyyah*, (Jakarta: Darul Fala, 2006
- M. Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2007
- Muhammad Imarah, *45 Tokoh Pengukir Sejarah, terjemahan, Ahmad Syakur, judul asli, Syakhshiiyyat Laha Tarikh, 45 Syakhshiiyyah*, Surakarta: Era Intermedia, 2007

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, Jakarta:
Gaya Media Pratama, 2007

M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam, terjemahan, Abdul Hayyie al-Kattani, judul asli An-Nazharyatu as-Siyasatul-Islamiyah*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001

Mahmud Yunus, *Kamus Arab Indonesia*, Jakarta : PT Hidakarya Agung, 1999

T.M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, Jakarta: PT Bulan Bintang, 1991