

Masalah Mursalah: Ruh Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Islam

Amir Mu'allim

Abstract

The spirit of State Administration is extremely identical to the concept of masalah mursalah on the methodology of determining of Islamic Law itself. The crucial role taken part by the Law of State Administration is also taken by masalah mursalah.

Pendahuluan

Pemerintah mempunyai keluasaan dalam menentukan kebijakan, menguasai dan mengatur masyarakat dengan menetapkan peraturan-peraturan, mengambil keputusan-keputusan, menciptakan serangkaian kebijaksanaan (*policy*) serta menjalankan tindakan-tindakan yang bersifat penegakan hukum dan kekuasaan negara. Hal ini membuka kemungkinan tindakan pemerintah (administrasi negara) keluar dari batas-batas kewenangan yang telah diberikan oleh hukum.

Contoh adanya kemungkinan administrasi negara keluar dari batas-batas kewenangan antara lain kasus penjualan saham Indosat, pembelian pesawat Sukhoi dan dugaan 'kebijakan' pemerintah terhadap pengusaha-pengusaha yang dekat istana (sebagaimana

ditengarai oleh Fraksi Reformasi saat Sidang Tahunan Agustus 2003), dan kasus lama yang masih menyisakan permasalahan adalah kasus pembangunan Waduk Kedungombo di Jawa Tengah. Kasus yang lain dan termasuk akut adalah penyalahgunaan wewenang kekuasaan seperti praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Pemerintah dengan administrasi negaranya mempunyai kecenderungan melintasi batas-batas yang diberikan hukum. Hal ini disebabkan titik berat administrasi negara dalam mencapai tujuan kadang mengorbankan hukum yang justru seharusnya dijadikan pedoman penyelenggaraan administrasi negara.¹ Di samping itu, pelanggaran hukum oleh administrasi negara juga terjadi tidak

¹ Zainal Muttaqin, "Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam Negara Hukum Pancasila dan UUD 1945", dalam SF. Marbun dkk. (Peny.), *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 151.

hanya oleh sikap dan tindakannya melainkan juga oleh hukum itu sendiri yang secara materil kurang benar. Hal ini sebagaimana diungkap Sjachran Basah,² bahwa "sikap tindak administrasi negara yang melanggar hukum bisa jadi terletak pada pelaksanaan yang salah, padahal hukumnya benar dan berharga. Sedangkan sikap tindak administrasi negara yang menurut hukum bukanlah pelaksanaan yang salah, melainkan hukum itu sendiri yang secara materil tidak benar dan tidak berharga."

Hal-hal tersebut di atas menuntut adanya perangkat norma yang menjaga keseimbangan antara tugas dan kewenangan administrasi negara dan sikap dan tindak melayani dan mengayomi warga sesuai dengan prinsip hukum. Hukum Administrasi Negara (HAN) mengambil peranan penting dalam menjaga keseimbangan tersebut. Harapannya, Hukum Administrasi Negara akan berfungsi memperlancar tugas penyelenggaraan negara dan memberikan jaminan hukum terhadapnya dan di lain pihak melindungi warga dari sikap dan tindak administrasi negara yang merugikan. Dengan adanya Hukum Administrasi Negara, pihak yang menangani administrasi negara diharapkan mengetahui batas-batas dan hakikat kekuasaannya, tujuan dan sifat-sifat kewajiban, juga bentuk-bentuk sanksinya apabila mereka melakukan pelanggaran hukum. Dengan kata lain, Hukum Administrasi Negara berfungsi sebagai pengendali disiplin

dan operasionalisasi pelaksanaan tugas dan fungsi keadministrasian oleh pihak administrasi negara.³

Secara detail, Hukum Administrasi Negara mempunyai konsepsi pertanggungjawaban atas sikap-tindak berdasarkan batas atas (administrasi negara) dan batas bawah (warga). Hal ini secara tersirat telah menunjukkan adanya jalinan fungsional antara kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Batas atas mencerminkan kedaulatan hukum, di mana sikap tindak administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku. Bahkan, setiap sikap tindak haruslah bersumber dan berdasarkan hukum. Sedangkan batas bawah mencerminkan kedaulatan rakyat, di mana sikap tindak administrasi negara tidak boleh melanggar hak dan kewajiban warga. Di samping itu, sikap tindak itu harus mencerminkan upaya-upaya yang mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan rakyat (umum). Berbagai keputusan dan kebijaksanaan administrasi negara harus merakyat; mengandung kepentingan rakyat. Pada satu sisi, adanya hubungan fungsional antara kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat tersebut, dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan/tindakan sewenang-wenang dari administrasi negara.⁴

Berkaitan dengan Hukum Administrasi Negara sebagai seperangkat norma yang mengatur, dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan

² Sjachran Basah, "Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara," *Pidato Orasi Ilmiah*, Dies Natalis XXIX Universitas Padjajaran Bandung, 1986, hlm. 4.

³ Budi Ispriyarso, "Hubungan Fungsional Antara Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum Terhadap Perkembangan Hukum Administrasi Negara" dalam SF. Marbun dkk. (Penyunting), *op.cit.*, hlm. 23.

⁴ *Ibid.*, hlm. 33.

melindungi warga terhadap sikap-tindak administrasi negara yang merugikan, berikut ini telaah Hukum Administrasi Negara dalam perspektif Islam.

Embrio Hukum Administrasi Negara dalam Al Qur'an dan Sunnah

Dalam surat al Baqarah ayat (282) disebutkan:

"Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermuamalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah SWT telah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis; dan hendaklah orang yang berutang membacakan (akan hutangnya kepada penulis) dan hendaklah ia takut kepada Allah SWT, Tuhannya, dan janganlah dikurangkan hak orang sedikitpun. Kalau orang yang berutang itu bodoh, lemah atau tiada kuasa membacakan, hendaklah walinya membacakan dengan keadilan. Persaksikanlah piutang itu dengan dua orang saksi laki-laki dan jika tidak ada dua orang laki-laki, cukuplah seorang laki-laki dan dua orang perempuan di antara orang-orang yang kamu sukai menjadi saksi-saksi, karena jika lupa salah seorang di antara keduanya, teringat oleh yang lain. Janganlah saksi-saksi itu enggan, bila mereka dipanggil orang. Janganlah kamu menuliskan piutang, baik sedikit maupun banyak, hingga sampai janjinya. Demikian itu lebih adil di sisi Allah SWT dan

menguatkan kepada saksi dan lebih dekat kepada tiada keraguan, kecuali pemiagaan yang tiada berjanji yang terjadi di antara kamu, maka kamu tiada berdosa, jika tidak kamu tuliskan. Persaksikanlah apabila kamu jual-beli. Janganlah diperberati penulis dan saksi itu. Jika kamu perbuat, niscaya kamu menjadi fasik. Takutlah kepada Allah SWT dan Allah mengajarkan kepadamu. Dan Allah SWT Maha Mengetahui tiap-tiap sesuatu."

Ayat panjang ini memberikan makna akan pentingnya administrasi dalam berinteraksi (ber-muamalah), agar tidak terjadi ketidakadilan dalam interaksi tersebut. Konteks ayat tersebut mengungkap tentang pentingnya mengadakan pencatatan atau administrasi dalam hutang-piutang dan tidak menganjurkan untuk jual-beli yang langsung selesai. Artinya, prinsip ayat tersebut adalah menghindari ketidakadilan atau kezaliman dalam mu'amalah. Prinsip ayat ini sejalan dengan prinsip munculnya Hukum Administrasi Negara, yaitu menghindari ketidakadilan dan kezaliman (keseimbangan/adil) antara administrasi negara yang mempunyai keluasaan kewenangan dengan hak masyarakat dilayani dan tidak dirugikan.

Ayat lain, yang se-ruh dengan ayat di atas adalah surat asy Syu'ara ayat (151-152),

"Dan janganlah kamu mentaati perintah orang-orang yang melewati batas, yaitu orang yang membuat kerusakan di muka bumi dan tidak mengadakan perbaikan."

Ayat ini secara tegas memerintahkan jangan mentaati orang yang melewati batas. Orang-orang yang melewati batas termasuk di dalamnya adalah administrasi negara yang melampaui wewenangnya. Walaupun tidak

dipungkiri bahwa ayat tersebut mempunyai konteks melewati batas dari hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT.

Ayat yang lain yang mengandung prinsip-prinsip hukum administrasi negara adalah Surat an Nisa' ayat (59):

"Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan rasul-Nya serta *Uluil Amri* (pemegang kekuasaan) di antaramu. Bila kamu sekalian berselisih tentang sesuatu, maka kembalikanlah sesuatu itu kepada Allah (al Quran) dan Rasul-Nya (as Sunnah), bila kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari akhir. Demikian itu lebih baik dan lebih bagus akibatnya."

Ayat ini mengindikasikan bahwa akan terjadi perselisihan antara pemerintah (dalam konteks ini administrasi negara) dengan warga negara, dan penyelesaiannya adalah dengan

merujuk kepada al Quran dan as Sunnah.

Penyelesaian persengketaan ini ditumpukan kepada Qadli, yang oleh para fuqaha menyebutnya dengan Qadli Madzalim. Qadli Mazhalim diangkat untuk menyelesaikan setiap tindak kedzaliman yang dilakukan oleh negara terhadap masing-masing individu yang hidup di bawah kekuasaan daulah Islam.⁵ Fuqaha juga menyinggung adanya lembaga yang menangani persengketaan tentang keabsahan undang-undang dalam kacamata syariah, yaitu *Mahkamah Mazhalim*, atau menurut istilah modern disebut Mahkamah Tertinggi Negara. Al Mawardi⁶ mengemukakan bahwa di antara tugas-tugas pokok Qadli Mazhalim adalah memeriksa kasus yang tidak dapat ditangani oleh Qadli Hisbah⁷ tentang kepentingan-kepentingan umum, kemungkaran pejabat yang dilakukan

⁵ Qadli Mazhalim didefinisikan berdasarkan hadis yang telah diriwayatkan dari Nabi SAW, bahwa beliau telah menjadikan suatu perkara yang dilakukan oleh penguasa dalam memerintah rakyat dengan cara yang tidak dibenarkan sebagai perkara yang dzalim. Dari Anas yang mengatakan: "Pada masa rasulullah harga-harga melambung tinggi." Lalu mereka protes: "Wahai Rasulullah kalau saja harga ini engkau tetapkan." Kemudian Rasulullah bersabda: "Sesungguhnya Allah-lah Yang Maha Mencipta, Maha Menggenggam, Maha Melapangkan, Yang Maha Pemberi Rizki, Yang Berhak Menetapkan harga ini. Dan aku betul-betul ingin menghadap Allah Azza wa Jalla tanpa seorang pun yang menuntutku karena kezaliman yang telah aku lakukan terhadap dirinya, baik dalam hal darah (pidana) maupun harta (perdata)" (HR. Imam Ahmad). Penetapan harga bukanlah hak Nabi, oleh karenanya Nabi SAW menolak melakukan yang bukan haknya. Lihat Taqiyuddin An Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik*, penerjemah Moh. Maghfur (Bangil: Al Izzah, 1997), hlm. 263-264.

⁶ Al Mawardi, *Al Ahkâm As Sulthaniyah wa Wilayat Ad Diniyyah* (Beirut: Dar Al Kutub Al Ilmiyyah, 1985/1405), hlm. 104. Dalam Muhammad Ahmad Mufti dan Sami Shlmih Al Wakil, *Formulasi Syari'ah dalam Kehidupan Beregara: Suatu Studi Analisis* (Yogyakarta: Media Pustaka Ilmu, 2002), hlm. 72.

⁷ Qadli hisbah, yaitu hakim yang bertugas memutuskan semua perkara yang menyangkut hak umum. Definisi qadli hisbah diambil dari hadis "Shubratut Tha'âm" (Onggokan Makanan): Ketika Rasulullah SAW menemukan di bagian bawah onggokan makanan terdapat sebagian yang basah, lalu beliau memerintahkan agar yang basah tersebut diletakkan di bagian atas, sehingga bisa dilihat orang. Hal ini meliputi semua hak yang sejenis, namun tidak mencakup perdata maupun pidana. Lihat Taqiyuddin An Nabhani: *op cit* hlm. 260

secara terang-terangan yang sulit dihilangkan, dan penyalahgunaan kekuasaan serta perampasan hak yang tidak mampu ditolak. Qadli Mazhalim berwenang mengadili para pejabat dan orang-orang yang berkuasa (*ulil amri*) dalam masyarakat Islam, berwenang menguji konstitusi negara dan keabsahan undang-undang (yang telah dilegalisasi oleh khalifah) di mata syariah Islam. Qadli mazhalim berwenang mewajibkan khalifah (*ulil amri*) untuk menarik kembali peraturan yang terbukti keliru atau bertentangan dengan syariah Islam. Artinya, lembaga ini merupakan jaminan untuk mencegah munculnya kediktatoran individu atau penyalahgunaan wewenang khalifah dalam menetapkan hukum.

Prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara tersebut diperjelas oleh hadis Nabi Muhammad SAW (*tafsir al Qur'an bil sunnah*) bersabda: "Setiap muslim wajib mendengar dan mentaati (pemimpin) dalam hal yang disenangi atau dibencinya, kecuali bila ia diperintah berbuat maksiat, maka (pemimpin itu) tidak usah didengar dan ditaati."⁸ Hadis ini memberi pengertian bahwa dalam administrasi negara dilaksanakan bukan dengan tanpa batasan, namun ada batasan-batasan yang tidak boleh dilanggar, dalam konteks hadis ini adalah maksiat (melanggar hukum Allah SWT). Dalam Islam peraturan perundangan dibuat untuk memecahkan problem aktivitas manusia dan menjelaskan hukum perbuatan itu apakah wajib, mubah, haram dan lain-lain.

Benih Hukum Administrasi Negara dalam Sejarah Peradaban Muslim

Benih administrasi negara dalam Islam dapat dicermati dalam praktek Nabi Muhammad SAW, saat sudah di Madinah, beliau mengangkat pegawai-pegawai administrasi; Ali bin Abi Thalib adalah penulis perjanjian, apabila Nabi mengadakan perjanjian, serta penulis perdamaian apabila Nabi mengadakan perdamaian. Haris bin Auf Al Mari bertugas membawa cincin yang menjadi stempel negara, Mu'aiqib bin Fatimah sebagai penulis rampasan perang (*ghanimah*), Hudzaifah bin Al Yaman bertugas mencatat penghasilan tanah Hijaz. Abdullah bin Arqam menjadi pencatat jumlah penduduk dan jumlah kabilah beserta jumlah air yang mereka butuhkan.

Benih Hukum Administrasi Negara dalam masa Nabi (selain mengenai Qadli Madzalim di atas) dapat dilihat dari kekuatan hukum agama yang berlaku berdasarkan al Quran yang dipraktekkan oleh Nabi Muhammad SAW. Agama, dengan tujuan intinya sebagai kemaslahatan umat manusia dan alam semesta, saat itu menjadi patokan utama dalam sikap, perilaku semua umat muslim, termasuk di dalamnya sikap dan tindak administrasi negara. Secara otomatis, sikap dan tindak administrasi negara terkoreksi dengan kekuatan hukum agama, yang salah satunya ketaatan kepada *ulil amri* (sebagaimana hadis yang diriwayatkan Ibnu Majah di atas) dengan batasan selama tidak maksiat (melanggar agama). Seluruh hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT (baik berupa

⁸ Sunan Ibnu Majah, Juz II, hadis No. 2894, hlm. 148.

perintah maupun larangan) atas hambanya mengandung masalah. Al Quran menegaskan bahwa terutusnya Nabi Muhammad SAW adalah untuk rahmat seluruh alam (*rahmatan lil 'alamin*). Artinya seluruh hukum-hukum yang mengacu pada al Quran mempunyai nilai *masalahah* untuk seluruh alam semesta.

Hal ini terlihat dari kepedulian Nabi untuk mencari tahu tentang keadaan para wali dan amil. Beliau juga memperhatikan informasi-informasi tentang mereka yang disampaikan kepada beliau. Beliau pernah memberhentikan Ila' bin Al Hadhrami dari jabatannya sebagai amil di Bahrain, karena ada utusan dari Abdi Qais yang mengadukan kepada Nabi. Ibnu Sa'adalah mengatakan: "Kami diberitahu oleh Muhammad bin Umar yang mengatakan: "Saya diberitahu ... dari Amru bin Auf, wakil bani Amir bin Luayyi bahwa Rasulullah SAW telah mengirim Ila' bin Al Hadhrami ke Bahrain, kemudian memberhentikanannya dari Bahrain. Lalu Beliau mengirim Abban bin Sa'id sebagai amil di sana." Muhammad bin Umar mengatakan: "Rasulullah SAW telah menulis kepada Ila' bin Hadhrami agar mengirimkan duapuluh orang dari Abdu Qais kepada beliau. Maka iapun mengirimkan duapuluh orang kepada beliau. Mereka dipimpin oleh Abdullah bin Auf Al Asyaj. Kedudukan Ila' bin Hadhrami kemudian digantikan oleh Mundzir bin Saawi. Delegasi tersebut mengadukan Ila' bin Hadhrami. Rasulullah pun memberhentikanannya, dan mengangkat Abban bin Sa'id bin Al 'Ash. Dan beliau bersabda kepadanya, "Mintalah nasihat kebaikan kepada Abdi Qais, dan muliakanlah bangsawannya."

Nabi pun selalu memenuhi kritik yang ditujukan kepada amil beliau. Beliau juga mengontrol anggaran dan pengeluaran

mereka. Imam Bukhari dan Imam Muslim telah meriwayatkan dari Abi Hamid As Saa'idi: "Bahwa Rasulullah SAW telah mengangkat Ibnu Lutbiyah sebagai amil untuk mengurus zakat Bani Sulaim, maka tatkala dia datang lagi dihadapan Rasulullah SAW dan beliau menanyainya, dia berkata: "Ini untukmu (ya Rasul), sedangkan ini merupakan hadiah, yang telah dihadiahkan kepadaku." Beliau bersabda, "Mengapa engkau tidak duduk di rumah bapak dan rumah ibumu, sampai hadiahmu datang sendiri kepadamu, jika engkau memang jujur." Rasulullah SAW kemudian berdiri dan berkhotbah dihadapan orang, memuji Allah dan mengagungkan-Nya, lalu bersabda: *Amma ba'du*. Aku telah mengangkat seseorang di antara kalian sebagai amil untuk mengurus urusan-urusan yang telah diserahkan Allah kepadaku. Kemudian salah seorang di antara kalian itu datang dan mengatakan "Ini untukmu dan ini adalah hadiah yang dihadiahkan kepadaku." Apakah tidak sebaiknya dia duduk saja di rumah ayah dan rumah ibunya sampai hadiah itu datang sendiri kepadanya, jika dia memang jujur. Demi Allah, salah seorang di antara kalian tidak boleh mengambil harta tersebut dengan cara tidak benar, kecuali kelak pada hari kiamat dia pasti akan menghadap kepada Allah dengan memikulnya. Ketahuilah, pasti akan aku saksikan apa yang telah ditetapkan oleh Allah, seorang dengan membawa unta yang bersuara, atau sapi yang bersuara, atau kambing yang bersuara (hewan yang sudah besar). Orang itu kemudian mengangkat tangannya hingga engkau melihat putih kedua ketiakanya. Ketahuilah, apakah aku sudah menyampaikan?"

Imam Abu Dawud juga telah meriwayatkan dari Buraidah dari Nabi SAW bersabda: "Siapa saja yang telah kami angkat menjadi amil,

untuk melaksanakan tugas tertentu, kemudian kami bayar dengan bayaran tertentu, maka harta yang diperoleh di luar itu tidak ada lain hanyalah harta *ghulul* (harta haram)."

Sebagaimana pengertian Hukum Administrasi Negara yang disimpulkan oleh Budi Ispriyarso⁹ dari beberapa telaah terhadap pengertian Hukum Administrasi Negara, yaitu inti Hukum Administrasi Negara adalah bagaimana administrasi negara menjalankan fungsi dan tugas-tugasnya; dan sebagaimana kesimpulan yang diambil oleh Rusli K. Iskandar,¹⁰ bahwa pada dasarnya Hukum Administrasi Negara menyangkut perhubungan antara negara (pemerintah) dengan warga masyarakat yang diperintah; maka ayat-ayat al Quran dan Sunnah di atas cukup representatif untuk mengatakan bahwa benih-benih Hukum Administrasi Negara terdapat dalam Islam sejak awal diwahyukan.

Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara bertalian erat dengan tugas dan wewenang lembaga negara (administrasi negara) baik tingkat pusat maupun daerah, dan perhubungan kekuasaan antar lembaga negara (administrasi negara) dan antara lembaga negara dengan warga masyarakat serta memberikan jaminan perlindungan hukum kepada keduanya, maka ruang lingkup Hukum Administrasi Negara

berkisar sekitar tiga masalah tersebut. Dalam perkembangannya, kecenderungan negara yang turut campur dalam pelbagai aspek kehidupan masyarakat, membawa ruang lingkup Hukum Administrasi Negara menjadi luas dan kompleks.¹¹

Namun paling tidak pengklasifikasian Hukum Administrasi Negara yang dilakukan oleh Prajudi Atmosudirjo¹² menjadi Hukum Administrasi Negara heteronom dan Hukum Administrasi Negara otonom memudahkan untuk membatasi ruang lingkup Hukum Administrasi Negara. Menurutnya, Hukum Administrasi Negara Heteronom adalah merupakan hukum yang mengatur seluk-beluk administrasi negara, yang mencakup tentang: (1) dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum administrasi negara; (2) organisasi administrasi negara, termasuk juga pengertian dekonsentrasi dan desentralisasi; (3) pelbagai aktivitas dari administrasi negara; (4) seluruh sarana administrasi negara; dan (5) badan peradilan administrasi. Hukum Administrasi Negara otonom adalah hukum yang dibentuk oleh administrasi negara sendiri.

Dalam metodologi hukum Islam, aparat administrasi (*jihazul idariy*) (sebagai salah satu lingkup dalam administrasi negara) merupakan salah satu cara (*uslub*) dan sarana (*wasilah*) dalam melaksanakan tugas, sehingga tidak memerlukan adanya dalil secara khusus, selain cukup hanya dengan dalil umum yang menunjukkan hukum asalnya. Aktivitas-

⁹ Budi Ispriyarso, *op. cit.*, hlm. 23.

¹⁰ Rusli K. Iskandar, "Normatifikasi Hukum Administrasi Negara" dalam SF. Marbun dkk. (Penyunting), *ibid.*, hlm. 181.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 183.

¹² Dalam Parlin M. Mangunsong, "Pembatasan Kekuasaan Melalui Hukum Administrasi Negara", dalam SF. Marbun dkk. (Penyunting), *ibid.*, hlm. 47.

aktivitas (*uslub* dan *wasilah*) telah dijelaskan asalnya oleh dalil syara' secara umum. Sehingga dalil itu mencakup setiap masalah yang merupakan cabang dari perbuatan umum tersebut. Kecuali apabila ada dalil syara' yang menjelaskan perbuatan itu harus mengikuti dalil syara' yang berbeda dengan hukum asal. Dalam kaidah fihiyyah hal ini disebut pengikut akan mengikuti asal (*at tâbiu tâbi*).

Hal ini pernah dicontohkan oleh Nabi SAW yang mengangkat wali dan amil dan menentukan tugas mereka, semisal pencatat ghanimah, maka Nabi SAW tidak pernah menentukan kegiatan-kegiatan teknis yang merupakan cabang kegiatan pokok mereka, yaitu mencatat ghanimah. Oleh karena Nabi tidak menjelaskan kegiatan-kegiatan teknis tersebut, maka kegiatan-kegiatan tersebut adalah cabang dari kegiatan asal. Sehingga orang yang diperintahkan untuk melaksanakan kegiatan tersebut boleh memilih cara apapun yang bisa dilakukan untuk melaksanakan tugas yang telah dibebankan kepada mereka, agar bisa melaksanakan urusan-urusan itu dengan cara yang lebih mudah.

Oleh karenanya, berkaitan dengan ruang lingkup Hukum Administrasi Negara dan normatifikasi Hukum Administrasi Negara, apalagi dengan perkembangan yang dinamis,

maka secara terbuka Islam menerima hal tersebut, sepanjang tidak bertentangan dengan syariah. Yang menjadi permasalahan di sini adalah bagaimana interpretasi terhadap syariah itu sendiri. Begitu luasnya makna syariah dan dinamisnya perubahan maka metodologi instimbat mempunyai peran sangat penting. Penafsiran-penafsiran terhadap dua sumber hukum Islam (al Quran dan as Sunnah) hendaknya dilakukan secara holistik;¹³ tidak parsial dan kontekstual. Kesimpulan diambil dari dua sumber hukum Islam tersebut hendaknya dipantulkan terlebih dahulu dengan ayat-ayat atau sunnah-sunnah lain, dan meletakkannya sebagai satu kesatuan yang tidak terpisah. Hukum Islam mempunyai karakteristik memberikan ruang gerak metodologis antara wahyu dan penggunaan rasio secara maksimal dalam proses ijtihad. Sehingga menjadi multi-interpretatif.

Normatifikasi Hukum Administrasi Negara

Normatifikasi Hukum Administrasi Negara adalah penormatifan yang artinya pengaturan, pembentukan, atau pelembagaan sesuatu secara hukum. Dalam bentuk apa Hukum Administrasi Negara akan dilembagakan?

¹³ Metode Holistik tidak jauh berbeda dengan metode Tematik (sebagaimana yang digagas oleh Fazlur Rahman), namun metode Holistik lebih menekankan pada upaya menemukan ruh (*spirit*) atau prinsip-prinsip umum al Quran secara keseluruhan. Seluruh al Quran harus dipahami sebagai kesatuan yang utuh dan menyatu. Aplikasi metode ini adalah: (1) memulai dari kasus konkrit dalam al Quran untuk menemukan prinsip umum (*of the find the general principle*); (2) berangkat dari prinsip umum kemudian menatap kembali ke legislasi khusus (*specific legislation*). Kesimpulan kedua langkah ini kemudian dipantulkan kembali dengan nilai prinsip al Qur'an dengan menyertakan konteks sejarah secara lengkap. Lihat Khoiruddin Nasution, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia* (Leiden-Jakarta: INIS, 2002).

Rusli K. Iskandar¹⁴ berpendapat bahwa pelembagaan Hukum Administrasi Negara adalah tergantung bagaimana ruang lingkup Hukum Administrasi Negara itu sendiri. Artinya, penormatifan Hukum Administrasi Negara akan mempunyai segi yang banyak, yaitu:

1. Normatifisasi akan menyangkut bentuk hukum sebagai wadah dan tata cara atau prosedur pelembagaannya;
2. Normatifisasi akan menyangkut isi dari lapangan administrasi yang akan dilembagakan
3. Normatifisasi akan menyangkut akibat hukum yang mungkin timbul dari normatifisasi itu;
4. Normatifisasi akan menyangkut penyelesaian akibat hukum di atas.

Normatifisasi Hukum Administrasi Negara, dalam Islam dipandang sebagai *uslub* atau *wasilah* yang hukum akan kembali pada hukum asal. Tujuan Normatifisasi adalah menciptakan dan menjadikan Hukum Administrasi Negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum, baik warga negara maupun administrasi negara. Terbuka kemungkinan untuk menarik hukum dua *asal* dari upaya normatifisasi Hukum Administrasi Negara, yaitu tujuan dari normatifisasi dan atau tujuan dari Hukum Administrasi Negara. Apabila yang digunakan sebagai *asal* adalah tujuan normatifisasi di atas, maka Islam sangat mendukung dengan gagasan perlindungan hukum yang pada intinya adalah pelembagaan yang mengurus upaya memperkecil bahkan meniadakan

kemungkinan terjadinya kedzaiman. Begitu juga apabila mengambil tujuan Hukum Administrasi Negara, yaitu memperlancar tugas penyelenggaraan negara dan memberikan jaminan hukum terhadapnya dan di lain pihak melindungi warga dari sikap dan tindak administrasi negara yang merugikan. Bisa diambil kesimpulan dari tujuan Hukum Administrasi Negara ini adalah mempertahankan masalah dan mencegah ketidakadilan. Dengan *asal* yang mempunyai tujuan mempertahankan masalah dan mencegah ketidakadilan, tidak diragukan bahwa hukum *uslub* dan *wasilah* bisa dibenarkan menurut pandangan Islam.

Masalah Mursalah: Membangun Standar Hukum

Secara etimologis, *masalah mursalah* diterjemahkan sebagai kesejahteraan umum. Menurut istilah ahli metodologi hukum Islam (ahli ushul)¹⁵ *masalah* adalah di mana *syari'* (pembuat hukum) tidak mensyariatkan hukum untuk mewujudkan masalah itu, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya. Contohnya masalah tersebut adalah sahabat mensyariatkan pengadaan penjara, mencetak mata uang, menetapkan hak milik tanah pertanian sebagai hasil kemenangan warga sahabat itu sendiri dan ditentukan pajak penghasilannya, atau masalah-masalah lain yang harus dituntut oleh keadaan-keadaan darurat kebutuhan dan atau karena kebaikan,

¹⁴ Rusli K. Iskandar, "Normatifisasi Hukum Administrasi Negara" dalam SF. Marbun dkk. (Penyunting), *op. cit.*, hlm. 187.

¹⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh* (Qohiroh: Darul Qolam, 1978).

dan belum disyariatkan hukumnya, juga tidak terdapat saksi syara yang mengakuinya dan membatalkannya.

Pengertian ini memberikan pengertian pokok, yaitu hukum untuk aktivitas (yang masalah) itu belum ada hukumnya dan pembentukan hukum aktivitas (yang masalah tersebut) tidak ada maksud lain kecuali untuk merealisasikan kemaslahatan umum manusia. Masalah ini sangat dinamis mengikuti dinamika umat manusia, dan berkembang menurut perkembangan lingkungan.

Dari rumusan definisi para ulama tentang *masalah mursalah*, Amir Syarifuddin¹⁶ menyimpulkan bahwa hakikat dari *masalah mursalah* adalah sebagai berikut:

1. Ia adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia;
2. Apa yang baik menurut akal itu, juga selaras dan sejalan dengan tujuan syara dalam menetapkan hukum;
3. Apa yang baik menurut akal dan selaras pula dengan tujuan syara tersebut tidak ada petunjuk syara secara khusus yang menolaknya, dan tidak ada petunjuk syara yang mengakuinya.

Masalah mursalah ini digunakan oleh jumhur ulama sebagai metode intibat karena adanya dukungan syar'i meskipun tidak secara langsung. Digunakannya masalah itu bukan karena semata ia adalah masalah, tetapi karena adanya dalil syara yang mendukungnya. Ulama menetapkan batas

penggunaan masalah mursalah hanya untuk masalah di luar ibadah (*mahdoh*), seperti muamalat dan adat. Dalam masalah ibadah (*mahdoh*) sama sekali masalah tidak dapat dipergunakan secara keseluruhan. Alasannya karena masalah itu didasarkan pada pertimbangan akal tentang baik-buruk suatu masalah, sedangkan akal tidak dapat melakukan hal itu untuk masalah ibadah.

Penggunaan masalah mursalah sebagai metode ijtihad sangat penting mengingat kehidupan manusia yang semakin kompleks. Permasalahan yang dihadapi umat Islam menuntut adanya jawaban dari segi hukum. Permasalahan-permasalahan yang secara rasional dapat diketahui baik-buruknya dan tidak terlalu sulit untuk mencari dukungan hukumnya dari nas adalah bidang masalah mursalah ini. Penggunaan masalah mursalah ini sebagai upaya mencari solusi agar seluruh tindak-tanduk umat Islam dapat ditempatkan dalam tatanan hukum agama. Dalam pengertian yang lain, masalah mursalah ini akan mampu membangun standar hukum untuk semua perilaku umat Islam (kecuali perilaku ibadah *mahdoh*).

Untuk mengeliminasi atau menghilangkan kekhawatiran akan tergelincir pada sikap semaunya dan sekehendak nafsu, maka dalam berijtihad menggunakan masalah mursalah dapat dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Aktivitas (sesuatu yang akan diberi hukum) adalah betul-betul sesuatu yang masalah, bukan dugaan;

¹⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, cetakan 2, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001), hlm. 334.

2. Berupa masalah yang umum (betul-betul masalah mursalah), bukan masalah untuk perorangan;
3. Tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan oleh nas atau ijma;
4. Lebih penting lagi untuk menguatkan hasil penggalian hukum dengan menggunakan masalah mursalah ini dilakukan secara bersama-sama.¹⁷

Masalah Mursalah:

Ruh Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Islam

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ruh dari munculnya Hukum Administrasi Negara dan ruh dari hukum Islam mempunyai kesamaan yaitu mewujudkan keadilan dan meniadakan kezaliman. Dalam bahasa yang lain mewujudkan kemaslahatan umum (*masalah mursalah*). Dalam konteks Hukum Administrasi Negara kemaslahatan bagi penyelenggara (pemerintah) administrasi negara dan kemaslahatan warga (yang diperintah). Kemaslahatan umum (*masalah mursalah*) dalam Islam adalah merupakan tujuan utama dalam penyariatannya Islam, yang populer disebut dengan Lima Tujuan Hukum Islam, yaitu meliputi perlindungan terhadap agama, jiwa, harta, keturunan dan kehormatan. Dalam sekup Islam diwahyukan ke dunia ini adalah untuk *rahmatan lil 'alamin* yang berarti kemaslahatan umum, bukan hanya manusia tetapi juga alam semesta. Kepedulian Islam terhadap *masalah mursalah* ini sampai-sampai menjadikan mayoritas ulama (*jumhur*

ulama) menyepakatinya sebagai dasar bagi metode untuk menetapkan sebuah hukum yang belum ditetapkan dan bersifat dinamis sesuai perkembangan kondisi manusia dan perkembangan lingkungan.

Sifat prinsip *masalah mursalah* yang mampu mengakomodasi perkembangan ini sangat tepat sebagai rujukan dalam mengawal perkembangan Hukum Administrasi Negara yang juga berkembang dinamis sesuai dengan perkembangan hukum, yang juga dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Simpulan

Hukum Islam diyakini bersifat *divine (Ilahiyah)*, sehingga bisa fungsional, mengikat dan efektif betapapun tanpa penetrasi dan intervensi ketat dari negara. Membangun Hukum Administrasi Negara dengan paradigma masalah mursalah akan mempunyai kekuatan sebagaimana hukum Islam tersebut. Namun praksis reintroduksi hukum Islam dalam wacana kontekstual kebangsaan haruslah dilakukan dengan sangat selektif, terukur dan terbuka. Dalam konteks ini maka hukum perlu dibedakan menjadi hukum Islam yang bersifat *qadhai* (yuridis) dan *diyani* (etis). Hukum qadhai adalah hukum Islam yang berhubungan dengan permasalahan yuridis dan telah menyentuh kepentingan sosial masyarakat. Dan disebut diyani, adalah hukum Islam yang bersifat etis dan secara pribadi menuntut ketundukkan dan kepatuhan.◦

¹⁷ Lihat Abdul Wahhab Khallaf, *op. cit.*, hlm. 130-132.

Daftar Bacaan

- Al Mawardi, *Al Ahkâm As Sulthaniyah wa Wilayat Ad Diniyah*, Beirut: Dar Al Kutub Al Ilmiyyah, 1985/1405.
- An Nabhani, Taqiyuddin. *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik*, Penerjemah Moh. Maghfur, Bangil: Al Izzah, 1997.
- Basah, Sjachran, "Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara", *Pidato Orasi Ilmiah*, Dies Natalis XXIX Universitas Padjajaran Bandung, 1986,
- Harahap, Sofyan Syafri, *Akuntansi Pengawasan Manajemen dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti Jakarta, 1992.
- Ibrahim, Malik, "Penegakan Supremasi Hukum di Indonesia Pemikiran Reflektif tentang Merosotnya Wibawa Hukum," *Jurnal Ilmu Syari'ah Asy-Syir'ah*, Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga No. 8, 2001.
- Ka'bah, Rifyal, "Reformasi Metodologi Pengembangan Hukum Islam", dalam *Mimbar Hukum: Aktualisasi Hukum Islam*, No. 34, Tahun X 1999.
- Khallaf, Abdul Wahhab, *Ilmu Ushulul Fiqh*, Qohiroh: Darul Qolam, 1978.
- Marbun, SF. dkk. (Peny.), *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Mufiz, Ali, *Pengantar Administrasi Negara*, Jakarta: Depdikbud, 1994.
- Mufti, Muhammad Ahmad dan Sami Shalih Al Wakil, *Formulasi Syari'ah dalam Kehidupan Bernegara: Suatu Studi Analisis*, Yogyakarta: Media Pustaka Ilmu, 2002.
- Nasr, Sayyed Hossein, "The Syari'ah, Devine Law Social and Human Norm." dalam *Ideal and Realities of Islam*, London: Allen and Uwin, 1985.
- Nasution, Khoiruddin, *Status Wanita di Asia Tenggara: Studi Terhadap Perundang-Undangan Perkawinan Muslim Kontemporer di Indonesia dan Malaysia*, Leiden-Jakarta: INIS, 2002.
- Rahim, Husni, *Sistem Otoritas dan Administrasi Islam: Studi tentang Pejabat Agama Masa Kesultanan dan Kolonial di Palembang*, Jakarta: Logos, 1998.
- Sunan Ibnu Majah, Juz II, hadis No. 2894.
- Syaikh Abdullah bin Sa'id Muhammad Ubbadi Lil Hajji, *Idhohu al Qowaidu al Fiqhiyyah*, Jeddah: Haramain, 1996.
- Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqh 2*, cetakan 2, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 2001.

