KONSEP MUSYAWARAH DALAM AL-QUR'AN DAN KORELASINYA DENGAN PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI NEGARA

Miftahul Jannah*

Abstrak:

The ideology of Pancasila as the foundation of the Indonesian state is often debated and is regarded as two opposite poles when paired with the concept of Islamic government. There should be an awareness of every citizen of the meaning that there is actually a correlation between both of them. Pancasila which has five pillars is not Islam, but still get a fresh breeze that revives it through Islam itself, and of course in the Qur'an which is the main source of Islamic law. We can find the spirit of Pancasila that is correlated with the concept in the Qur'an, one of the pillars is musyawarah (consultation).

Kata kunci :

Musyawarah, al-Qur'an, Ideologi, Pancasila

*Penulis adalah Dosen Tetap STAI RAKHA AMUNTAI, email: miftajenny@gmail.com

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara dengan mayoritas Muslim terbesar di dunia. Di sisi lain, Indonesia menganut sistem demokrasi Pancasila, yang mana Pancasila menjadi dasar ideologi negara. Di sini terjadi pergesekan antara landasan ideologis dan landasan hukum. Sistem demokrasi ini sebenarnya lahir dari Barat, kemudian diadopsi oleh negara-negara selainnya.

Dalam tataran nasional, tradisi berdemokrasi memang belum terlalu lama dilaksanakan. Setelah melewati masa Demokrasi Terpimpin di bawah Soekarno dan Demokrasi Pancasila di bawah Soeharto yang tidak lebih merupakan demokrasi lips service, akhirnya angin reformasi membawa tradisi demokrasi yang sesungguhnya. B.J. Habibie, yang kemudian dilanjutkan oleh Gus Dur, berhasil meletakkan pilar-pilar penyangga kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Dalam artikel ini, penulis mencoba menemukan korelasi antara konsep musyawarah dalam Pancasila sebagai dasar ideologi negara, disandingkan dengan menelusuri konsep musyawarah dalam al-Qur'an, yakni dengan mencari derivasi ayat tentang musyawarah, kemudian didukung dengan meneliti kisah dalam al-Qur'an yang relevan dengan pengaplikasian konsep musyawarah tersebut.

B. Pembahasan

1. Tinjauan Umum tentang Musyawarah

Kata musyawarah, berasal dari bahasa Arab, *musyawarah,* yang merupakan bentuk isim *masdar* dari kata kerja "شَاوَرَ-يُشَاوِرُ". Kata ini terambil dari akar kata *sya, wa* dan *ra'* yang bermakna pokok "mengambil sesuatu, menampakkan dan menawarkan sesuatu".[1] Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* musyawarah berarti perundingan bersama dengan maksud untuk mencapai keputusan atas penyelesaian masalah; perundingan; atau juga perembukan dengan dasar

[1] Al-Ragib al-Asfahani, ***al-Mufradat fi Garib al-Qur'an*** (Mesir: Mustafa al-Bab al-Halab, 1961), hlm. 270.

mufakat.[2]

Sedangkan dalam kamus Oxford, kata musyawarah berkaitan dengan makna *conference*[3], *deliberation*[4], *discussion*[5], *meeting*[6], *consultation*[7], dan *negotiation*[8]. Dari semua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud musyawarah adalah *the process of discussion to get an agreement in all of problem or everything* (suatu proses diskusi untuk mendapatkan sebuah kesepakatan dalam problem apapun).

Menurut Quraish Shihab, pada awalnya kata tersebut bermakna dasar menampakkan sesuatu atau mengeluarkan madu dari sarang lebah. Jadi, musyawarah berarti menampakkan sesuatu yang semula tersimpan atau mengeluarkan pendapat (yang baik) kepada pihak lain.[9] Orang yang bermusyawarah laksana penghasil madu. Kata musyawarah pada dasarnya hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan

---

[2] *KBBI.web.id/musyawarah*, diakses pada tgl 10 Maret 2017, pukul 11.32 WITA.

[3] *Conference* is a meeting for discussion or an exchange of views, lihat Hornby A.S, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*** edisi V (London : Oxford University Press, 1995), hlm. 240.

[4] *Deliberation* is careful consideration and discussion; debate. Lihat Hornby A.S, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*** edisi IV (Oxford : Oxford University Press, 1980), hlm. 228.

[5] *Discussion* or being discussed; talk for the purpose of discussion. Lihat Hornby A.S, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary*****.....** hlm. 246.

[6] *Meeting;* an assembly of people for a particular purpose, esp for formal discussion; a coming together of two or more people, intentionally or by chance. Lihat Hornby A.S, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary*****.....** hlm. 729.

[7] *Consultation* is the action or process of consulting (consult); a meeting for discussion; a meeting to discuss or ask for advice about a sick person. Lihat Hornby A.S, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary****....* hlm. 248.

[8] *Negatiation* is discussion aimed at reaching an agreement. Lihat Hornby A.S, ***Oxford Advanced Learner's Dictionary****...* hlm. 778.

[9] Waryono Abdul Ghafur, ***Tafsir Sosial*** *: Mendialogkan Teks dengan Konteks* (Yogyakarta : eLSAQ Press, 2005), hlm. 153-154.

makna dasarnya.

Madu dihasilkan lebah. Jika demikian, yang bermusyawarah mestinya bagaikan lebah; makhluk yang sangat disiplin, kerjasamanya mengagumkan, makanannya sari bunga, dan hasilnya adalah madu. Di manapun lebah hinggap, dia tak pernah merusak. Takkan mengganggu kecuali diganggu terlebih dahulu, bahkan sengatannya pun dapat menjadi obat. Seperti itulah makna permusyawarahan.[10]

Sebagian kalangan ada yang menyamakan antara istilah musyawarah dengan demokrasi. Dawam Rahardjo, dalam *Ensiklopedi al-Qur'an* memandang bahwa syura atau musyawarah, sebenarnya adalah suatu forum, di mana setiap orang mempunyai kemungkinan untuk terlibat dalam *urun rembug*, tukar pikiran, membentuk pendapat dan memecahkan suatu persoalan bersama atau musyawarah, baik masalah-masalah yang menyangkut kepentingan maupun nasib anggota masyarakat yang bersangkutan. Penafsiran terhadap istilah syura atau musyawarah nampaknya mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Bahkan pengertian dan persepsi tentang kata yang syarat makna ini mengalami evolusi. Evolusi itu terjadi sesuai dengan perkembangan pemikiran, ruang dan waktu. Di era ini pula, pengertian musyawarah dikaitkan dengan beberapa teori politik modern, misalnya sistem republik, demokrasi, parlemen, sistem perwakilan, senat, formatur dan berbagai konsep yang berkaitan dengan sistem pemerintahan "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat".[11]

Dalam al-Qur'an, secara lebih spesifik ada beberapa ayat yang memang memuat langsung kata musyawarah. Kata "musyawarah" di dalam al-Qur'an diistilahkan dengan kata "شُوْرَى".[12] Wacana

---

[10] M. Quraish Shihab, ***Wawasan al-Qur'an** : Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat* (Bandung : Mizan, 2006), hlm. 165.

[11] Dawam Raharjo, ***Ensiklopedi al-Qur'an*** (Jakarta : Paramadina, 1996), hlm. 440.

[12] Istilah-istilah lain yang serupa dengan "شُوْرَى" adalah "مُؤْتَمَرٌ". Hal ini tersirat pada Q.S al-Talaq [65] : 6. Ayat ini mempunyai konteks yang sama dengan Q.S al-Baqarah [2] : 233

musyawarah ini juga disinggung di dalam hadis Nabi saw dengan penyebutan istilah yang sama. Secara normatif, ayat yang secara zahir (*lafz\i*) benar-benar mengandung kata dan derivasi kata "الشورى" hanya didapati berjumlah tiga ayat, yakni Q.S Ali 'Imran [3] : 159, Q.S al-Syura [42] : 38 dan Q.S al-Baqarah [2] : 233.

Derivasi kata dari "musyawarah" atau "syura" ini ada beberapa macam, diantaranya ; *asyarah*[13]*, syawir, syura* dan *tasyawur.* Tiga yang terakhir terkait dengan kehidupan bermasyarakat.[14]

2. Bentuk Musyawarah dalam al-Qur'an

Secara umum, menurut Yusuf al-Qaradawi, musyawarah itu setidaknya berada pada tiga ranah, yakni dalam kehidupan individual atau keluarga, dalam bermasyarakat dan juga bernegara.[15] Hal ini senada dengan hasil penelusuran ayat-ayat al-Qur'an yang secara redaksional mengandung kata "musyawarah" atau "syura", yakni Q.S Ali 'Imran [3] : 159, Q.S al-Syura [42] : 38 dan Q.S al-Baqarah [2] : 233. Dari tiga ayat ini bentuk-bentuk musyawarah dapat dikategorisasikan.

Bunyi surat Ali 'Imran [3] : 159 yaitu :

> "Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah

[13] Kata ini terdapat dalam Q.S Maryam [19] : 29. Akan tetapi kata ini tidak termasuk dalam pengertian musyawarah secara umum.

[14] Ali Nurdin, ***Qur'anic Society : Menelusuri Konsep Masyarakat Ideal dalam al-Qur'an*** (Jakarta : Erlangga, 2006), hlm. 226.

[15] Yusuf al-Qaradawi, ***Sistem Masyarakat Islam dalam Al Qur'an & Sunnah* terj.** (Solo : Citra Islami Press, 1997), hlm. 86.

kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya".

Asbab al-nuzul ayat ini berkaitan erat dengan peristiwa perang Uhud, yang mana pada waktu itu kaum muslimin mengalami kekalahan telak akibat hilangnya disiplin sebagian tentara Islam dan disersi yang dilakukan terlebih dahulu oleh dua pasukan. Ayat ini serta beberapa ayat setelahnya merupakan penjelasan tentang sikap dan sifat Nabi sebagai pemimpin yang mesti diambil ketika menghadapi fakta yang tidak sesuai dengan instruksinya sekaligus sebagai sugesti dari Allah agar selalu optimis dalam perjuangan. Jadi, ini merupakan ayat loyalitas tentang kepemimpinan dan musyawarah, walaupun berada di tengah keadaan yang semestinya menumbuhkan kemarahan itu merupakan bagian dari kualitas kepemimpinan itu sendiri.[16]

Karena itulah, dari Q.S 'Ali 'Imran [3] : 159 ini dapat diambil kategori musyawarah yang pertama, yakni musyawarah dalam kehidupan bernegara.

Ayat kedua adalah Q.S al-Baqarah [2] : 233 yang berbunyi :

> "Para ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, yaitu bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. Serta kewajiban ayah memberi makan dan pakaian kepada oara ibu dengan cara *ma'ruf*. Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan seorang ayah karena anaknya, dan waris pun berkewajiban demikian. apabila keduanya ingin menyapih (sebelum dua tahun) dengan kerelaan keduanya dan permusyawaratan.....".

Dalam ayat ini dijelaskan tentang bagaimana seharusnya hubungan suami-istri saat mengambil keputusan yang berkaitan dengan rumah tangga, seperti dalam hal menyapih anak sebagaimana dalam konteks ayat tersebut. Ayat ini sebagai petunjuk agar persoalan-persoalan rumah

[16] Waryono Abdul Ghafur, ***Tafsir Sosial*** *: Mendialogkan Teks.....* hlm. 154-155.

tangga diselesaikan dengan cara musyawarah bersama dengan suami ataupun istri.[17] Jadi, musyawarah dalam konteks ayat ini lebih kepada musyawarah dalam kehidupan individual atau keluarga.

Sedangkan ayat yang lainnya, Q.S al-Syura [42] : 38 yang berbunyi :

> "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 rezki yang Kami berikan kepada mereka".

Ayat ini menjelaskan tentang keadaan kaum Muslim Madinah yang bersedia membela Nabi sebagai hasil kesepakatan dari proses musyawarah. Ayat ini juga turun setelah peristiwa perang Uhud. Sebelum perang, sebenarnya Nabi sudah mengajak para sahabatnya bermusyawarah tentang bagaimana menghadapi musuh, dan pada waktu itu beliau memang mengikuti pendapat mayoritas sahabat, meskipun pada akhirnya hasilnya menyedihkan, karena berakhir dengan kekalahan kaum muslimin. Kemudian setelah itu Nabi memutuskan untuk menghapus musyawarah.

Sebenarnya, dalam konteks ayat ini, musyawarah sudah menjadi tradisi masyarakat dalam memutuskan segala perkara mereka, dan memang sudah selayaknya bila problematika di masyarakat diselesaikan dengan cara musyawarah. Dengan turunnya ayat ini Allah berpesan kepada Nabi bahwa tradisi musyawarah yang luhur tersebut tetap harus dipertahankan dan dilanjutkan, meski terbukti hasil keputusannya (terkadang) keliru. Itulah memang, harga yang harus dibayar dari sebuah musyawarah tersebut.[18] Berdasarkan ayat tersebut di atas, ini bisa merupakan cerminan dari contoh musyawarah dalam ruang lingkup bermasyarakat.

---

[17] Waryono Abdul Ghafur, ***Tafsir Sosial*** *: Mendialogkan Teks.....* hlm. 155.

[18] Waryono Abdul Ghafur, ***Tafsir Sosial*** *: Mendialogkan Teks.....* hlm. 155.

3. Komponen Musyawarah

Menurut para ulama, di dalam musyawarah setidaknya ada tiga komponen; yaitu :

a. Orang yang dimintai musyawarah

Orang yang dimintai musyawarah di sini maksudnya yaitu *mukhatab* dari ayat perintah musyawarah, yakni Q.S 'Ali 'Imran [3] : 159. Sebenarnya sudah secara jelas disebutkan bahwa perintah tersebut ditujukan kepada Nabi Muhammad saw. Hal ini dapat dipahami dari *damir mukhatab* yang berbentuk singular[19], namun para ulama sepakat bahwa perintah tersebut ditujukan kepada seluruh umat manusia. Akan tetapi, menyadari bahwa Nabi Muhammad saw adalah *uswah hasanah,* sudah barang tentu apa yang dilakukan oleh beliau akan menjadi pedoman dan suri tauladan bagi umatnya. Logikanya, Nabi Muhammad yang *ma'sum* (terpelihara dari dosa dan kesalahan) saja masih diperintahkan untuk bermusyawarah, apalagi manusia-manusia selain beliau.

b. Dengan siapa musyawarah tersebut dilakukan

Dalam Q.S al-Syura [42] : 38 dinyatakan : "وَأَمْرُهُمْ شُوْرَى بَيْنَهُم", yakni perkara dimusyawarahkan di kalangan "mereka". Yang menjadi pertanyaan adalah; siapakah "mereka" itu ? Siapa saja yang berhak ? Siapa saja yang memenuhi kriteria ? Tentu saja mereka ini adalah mereka yang dipimpin oleh Rasulullah saw, yaitu mereka yang disebut umat atau anggota masyarakat.

Berdasarkan ayat tersebut juga dapat disimpulkan bahwa persoalan yang dimusyawarahkan adalah permasalahan yang khusus berkaitan dengan masyarakat sebagai satu unit, akan tetapi hal ini tidak menutup kemungkinan jangkauan pengertiannya diperluas, sehingga mencakup persoalan individu sebagai bagian dari anggota masyarakat.

Ayat tersebut memang tidak menetapkan sifat-sifat mereka yang

[19] M. Quraish Shihab, ***Wawasan al-Qur'an*** *: Tafsir Maudhu'i atas....* hlm. 475.

diajak bermusyawarah, tidak juga dengan jumlahnya, akan tetapi, dari sunnah dan pandangan para ulama bisa diperoleh informasi-informasi tentang sifat-sifat umum yang hendaknya dimiliki oleh orang tersebut.

Imam Ja'far al-Sadiq berpesan :

"شَاوِرْ فِي أُمُوْرِكَ مَنْ فِيْهِ خَمْسُ خَصَالٍ. عَقْلٌ, وَ حِلْمٌ, و تَجْرِبَةٌ, وَ نَصَحٌ, وَ تَقْوَى"

"Bermusyawarahlah dalam persoalan-persoalanmu dengan seseorang yang mempunyai lima hal, yaitu akal, lapang dada, pengalaman, perhatian, dan ketakwaan."

Dalam konteks memusyawarahkan persoalan tersebut, hendaknya melibatkan seluruh anggota masyarakat, akan tetapi hal itu tidaklah mudah. Hal ini bisa diatasi dengan melalui orang-orang tertentu yang mewakili mereka, yang oleh para pakar diberi nama *ahl al-hal wa al-aqd, ahl al-ijtihad,* dan *ahl al-syura.*

Sebenarnya, istilah *ahl al-syura* merupakan istilah umum, yang kepada merekalah para penguasa dapat meminta pertimbangan dan saran. Jika demikian, tidak perlu ditetapkan dengan ketat apa saja kriteria yang harus dipenuhi, karena tergantung pada permasalahan yang akan dimusyawarahkan.

Sedangkan untuk istilah *ahl al-hal wa al-aqd,* sebagian ulama kontemporer memahami istilah ini dengan orang-orang yang memang mempunyai pengaruh di masyarakat. Sehingga kecenderungannya lebih kepada satu pendapat, atau keputusan mereka dapat menghantarkan masyarakat pada hal yang sama. Adapun untuk *ahl al-ijtihad* adalah kelompok ahli atau para teknorat dalam berbagai bidang dan disiplin ilmu.[20]

c. Objek Musyawarah

Q.S 'Ali 'Imran [3] : 39 di atas menyuruh Nabi melakukan musyawarah dengan menggunakan kata *al-amr*, yakni "persoalan atau urusan tertentu", berbeda dengan ayat *al-syura* yang menggunakan kata

[20] M. Quraish Shihab, ***Wawasan al-Qur'an** : Tafsir Maudhu'i atas....* hlm. 476.

"أمرهم" yang berarti urusan mereka (konteks lebih umum).[21]

Dalam soal *amr* atau urusan, dalam al-Qur'an ditemukan adanya urusan yang hanya menjadi wewenang Allah swt semata, bukan wewenang manusia. Perkara-perkara yang termasuk *amr* ini antara lain dapat dilihat dalam beberapa ayat, yaitu :

Pertama, tentang ruh, dalam Q.S al-Isra' [17] : 85. *Kedua,* tentang taubat atau adzab, dalam Q.S 'Ali 'Imran [3] : 128, dan *ketiga,* ketentuan syari'at agama, dalam Q.S al-An'am : 57-58,

Dari uraian ketiga ayat di atas kiranya cukup jelas bahwa "lapangan" musyawarah adalah hal-hal yang secara tegas telah ditetapkan oleh Allah swt. Seperti telah diketahui bahwa ketetapan Allah swt secara garis besar terbagi menjadi dua, *pertama,* ketetapan yang berkaitan dengan syari'at yang biasa disebut dengan hukum *tasyri',* seperti menetapkan hukum wajibnya shalat, zakat, puasa dan sebagainya. *Kedua,* ketetapan yang berkaitan dengan perwujudan sesuatu yang biasa dikenal dengan hukum *takwini.* Namun demikian sebagian dari penetapan kedua hukum di atas diserahkan kepada manusia, inilah yang diisyaratkan oleh al-Qur'an dengan ungkapan *ulu al-amr,* sebagaimana dijelaskan dalam Q.S al-Nisa' [4] : 59.

4. Kisah Ratu Saba': Gambaran Musyawarah dalam Bernegara

Di antara sekian banyak konten, al-Qur'an juga memuat kisah-kisah. Di antara kisah-kisah dalam al-Qur'an tersebut, terdapat kisah musyawarah yang menggambarkan aktivitas musyawarah atau unsur perundingan yang dilakukan oleh tokoh para cerita tersebut. Tujuan dari adanya kisah-kisah dalam al-Qur'an adalah agar para pembaca dapat lebih mudah menerima pesan-pesan yang disampaikan al-Qur'an.

Di antara kisah musyawarah yang paling relevan dengan pembahasan ini adalah kisah Ratu Saba' dengan para menterinya. Hal ini bisa mendeskripsikan tentang musyawarah dalam kehidupan bernegara. Sikap apa yang diambil dalam setiap keputusan berbagai

[21] M. Quraish Shihab, ***Wawasan al-Qur'an*** *: Tafsir Maudhu'i atas....* hlm. 476.

permasalahan. Di dalam al-Qur'an, kisah Ratu Saba' ini terbagi menjadi dua fragmen. *Pertama,* deskripsi tentang negeri dan kaum Saba' itu sendiri, yakni terdapat dalam Q.S Saba' [34] : 15-19. *Kedua,* Q.S Al-Naml [27] : 22-44, yang menggambarkan serta menceritakan tentang peristiwa yang dialami Ratu Saba' dan Nabi Sulaiman a.s.[22]

Para sejarawan mengatakan bahwa Saba' mempunyai sebaik-baik karunia, di mana Allah memberi mereka segala sesuatu, sebagaimana diwahyukan dalam Q.S Saba' [34] : 15-19 tersebut. Peradaban mereka maju dan dapat menguasai air lembah antara dua gunung. Disebutkan pula bahwa di negeri mereka tidak ada lalat, nyamuk, ataupun kutu. Cuaca dan kondisi alampun baik. Tentu saja ini berkat pertolongan Allah, agar mereka tetap beribadah kepada-Nya dan selalu mengesakan-Nya.

Kisah ini termasuk kisah sepanjang masa. Kisah yang menggambarkan kepemimpinan seorang perempuan yang sangat berjaya pada masanya. Menggambarkan kepiawaian dan kebijaksanaan seorang pemimpin. Dalam al-Qur'an, Ratu ini dilukiskan sebagai perempuan yang lemah lembut, tetapi cerdik dan pandai berpolitik. Dia juga seorang Ratu yang sangat piawai dalam mengatasi keadaan.[23]

Dalam surah al-Naml, secara runtut dikisahkan keadaan Ratu Bilqis. Dialog-dialognya pun tertata, sehingga unsur-unsur kisah seperti plot, alur, setting, dan sebagainya terbaca jelas. Musyawarah Ratu Saba' ini bermula dari kisahnya dengan Nabi Sulaiman a.s, yakni dakwah Nabi Sulaiman a.s kepada Bilqis. Pada awalnya, burung Hud-hud melapor kepada Nabi Sulaiman, bahwa dia melihat sebuah negeri yang

---

[22] Menurut ahli sejarah, konon, Kaum Saba' adalah kaum yang pertama memerintah Yaman, dan namanya adalah 'Abd Syamsin bin Yasyjub bin Ya'rub bin Qahtan. Dinamakan Saba' karena dia adalah raja pertama dari Arab yang menawan musuh-musuhnya. Saba' berarti menawan atau menangkap. Lihat Shalah al-Khalidy, *Kisah-Kisah al-Qur'an.....* hlm. 66.

[23] Muhammad A. Khalafullah, ***Al-Qur'an Bukan Kitab Sejarah*****.....** hlm. 225.

penduduknya menyembah matahari, dan dipimpin oleh seorang Ratu.[24]

Setelah mendengar laporan tersebut, Sulaiman segera mengambil tindakan, yakni dengan mengutus Hud-hud untuk mengirimkan surat dakwah kepada Bilqis, yang berisi seruan untuk kembali ke jalan yang benar.[25] Deskripsi tentang tanggapan atau surat Bilqis terhadap surat Sulaiman ini diceritakan pada Q.S al-Naml [27] : 29-34 yang artinya:

> "Berkata ia (Balqis): "Hai pembesar-pembesar, Sesungguhnya telah dijatuhkan kepadaku sebuah surat yang mulia. Sesungguhnya surat itu, dari SuIaiman dan Sesungguhnya (isi)nya: "Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pemurah lagi Maha Penyayang. Bahwa janganlah kamu sekalian Berlaku sombong terhadapku dan datanglah kepadaku sebagai orang-orang yang berserah diri". Berkata Dia (Balqis): "Hai Para pembesar berilah aku pertimbangan dalam urusanku (ini) aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis(ku)". Mereka menjawab: "Kita adalah orang-orang yang memiliki kekuatan dan (juga) memiliki keberanian yang sangat (dalam peperangan), dan keputusan berada ditanganmu: Maka pertimbangkanlah apa yang akan kamu perintahkan". Dia berkata: "Sesungguhnya raja-raja apabila memasuki suatu negeri, niscaya mereka membinasakannya, dan menjadikan penduduknya yang mulia Jadi hina; dan demikian pulalah yang akan mereka perbuat.

Beberapa ayat ini menunjukkan beberapa hal, *pertama,* Hud-hud menyampaikan surat itu dengan cepat, *kedua,* Hud-hud diberi kelebihan untuk mengetahui dan memahami pembicaraan mereka dengan benar. *Ketiga,* Bilqis menerjemahkan langsung isi surat tersebut, *keempat,* di antara etika delegasi para raja ialah menghindar sedikit dari penerima surat setelah menyampaikannya, agar mereka yang menerima dapat

[24] Kisah ini digambarkan dalam Q.S al-Naml [27] ; 22-26.

[25] Kisah pengiriman surat dakwah ini diceritakan dalam Q.S al-Naml [27] : 27-28.

memusyawarahkannya terlebih dahulu.[26]

Setelah Bilqis membacakan surat Sulaiman kepada mereka, dia meminta saran dan nasihat mengenai persoalan itu dan mengenai apa yang dihadapinya. Selanjutnya mereka menginformasikan kepada Bilqis mengenai jumlah personil, perlengkapan, dan kekuatan, kemudian mereka tetap menyerahkan keputusan kepada sang ratu. Kemudian Ratu memutuskan untuk menempuh jalan damai.

Dalam Q.S al-Naml [27] : 32 tadi terdapat perkataan Ratu Saba' yang mengajak para menterinya untuk bermusyawarah :

"Berkata Dia (Balqis): "Hai Para pembesar berilah aku pertimbangan dalam urusanku (ini) aku tidak pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada dalam majelis(ku)".

Ayat ini sesuai dengan prinsip atau konteks musyawarah pada Q.S 'Ali Imran [3] : 39 yang sudah disebutkan sebelumnya. Dalam ayat ini dijelaskan secara gamblang corak atau model kepemimpinan Bilqis, Ratu Saba'. Hal ini tercermin dalam perkataannya : "Tidak pernah selama ini aku memutuskan perkara sampai kalian menyaksikan (hadir dan mengajukan pendapat), serta memiliki kualitas yang sama.[27]

Jalan damai ditempuh oleh Ratu Saba, karena itulah beliau mengutus para utusannya untuk membawa berbagai hadiah dan perhiasan ke istana Raja Sulaiman, berharap sang Nabi dapat menerimanya, akan tetapi semua hadiah itu ditolak dengan lembut.[28]

Fragmen kisah yang terakhir dari Ratu Saba' dimulai dari pengiriman berbagai hadiah kepada Raja Sulaiman, sang raja malah menolak pemberian tersebut, dan kemudian mengancam sang Ratu dan kaumnya, hingga pada akhirnya sang Ratu mengakui kenabian Sulaiman a.s.

---

[26] Ahmad Mustafa al-Maragi, ***Tafsir al-Maragi*** *jilid 19, terj. Bahrun Abubakar, dkk* (Semarang : Toha Putra, 1987), hlm. 249.

[27] Waryono Abdul Ghafur, ***Tafsir Sosial*** *: Mendialogkan Teks.....* hlm. 154-155.

[28] Kisah ini diungkapkan dalam Q.S al-Naml [27] : 35-36.

Dalam hal ini jelas bahwa dalam memutuskan perkara, Ratu mencoba meminta pendapat kepada para pembesar kerajaan. Biasanya, dalam sebuah pemerintahan, di sana ada tim penasehat Raja ataupun Ratu, yang bertugas sebagai dewan yang juga ikut andil dalam memutuskan suatu hal. Karena itulah, dalam konteks ini para menteri bertindak sebagai lawan bicara. Dalam kerajaan Saudi Arabia, tim penasehat ini disebut "Dewan Syura", sedangkan dalam kerajaan-kerajaan zaman dahulu biasanya dewan ini dipilih dari kaum kerabat raja, seperti contohnya kerajaan Majapahit, yang menyebutnya dengan "Dewan Pertimbangan Agung. [29]

Posisinya dalam peristiwa ini adalah sebagai ratu, orang yang memerintah dan orang nomor satu dalam kerajaan Saba'. Pemerintahan di kerajaan Saba' termasuk berbentuk demokrasi, jika boleh dibilang seperti itu. Ratu belum pernah sama sekali mengambil keputusan seorang diri, sebaliknya dia mengikutsertakan pembesar-pembesar kerajaan dan bermusyawarah dengan mereka[30], termasuk dalam menanggapi surat kiriman dari Nabi Sulaiman.

Konon, beliau berkata : "Duhai para pembesar, berilah aku pertimbangan dalam urusanku ini. Aku belum pernah memutuskan sesuatu persoalan sebelum kamu berada di dalam majelisku." Mungkin langkah yang diambil Ratu Saba' ini sangat jauh berbeda dengan sistem pemerintahan Saba' pada zaman dahulu, di mana pemerintahan bersifat absolut dan otoriter, pemimpin memerintah seenaknya, sementara rakyat harus setuju dan melaksanakan kemauannya.[31] Hal ini menunjukkan bahwa beliau merupakan seorang pemimpin yang mempunyai kredibilitas. Hal ini pula lah yang seharusnya dilakukan oleh para pemimpin ataupun petinggi negara.

---

[29] Lihat Slamet Muljana, ***Tafsir Sejarah Negara Kretagama*** (Yogyakarta : LKiS, 2006), hlm. 83.

[30] Shalah al-Khalidy, ***Kisah-Kisah al-Qur'an*** *: Pelajaran dari Orang-orang terdahulu jilid 3* (Jakarta : Gema Insani Press, 2000), hlm. 175.

[31] Shalah al-Khalidy, ***Kisah-Kisah al-Qur'an****....* hlm. 176.

C. Korelasi Konsep Musyawarah Dengan Pancasila

Penafsiran terhadap istilah syura atau musyawarah nampaknya mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Bahkan pengertian dan persepsi tentang kata yang syarat makna ini mengalami evolusi. Evolusi itu terjadi sesuai dengan perkembangan pemikiran, ruang dan waktu. Di era ini pula, pengertian musyawarah dikaitkan dengan beberapa teori politik modern, misalnya sistem republik, demokrasi, parlemen, sistem perwakilan, senat, formatur dan berbagai konsep yang berkaitan dengan sistem pemerintahan "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat".[32]

Pemerintahan dengan model dalam kisah Ratu Saba' sangat relevan dengan sistem pemerintahan Indonesia yang menganut sistem pemerintahan demokrasi Pancasila, yang mana musyawarah (permusyawaratan) merupakan salah satu pilarnya. Ratu belum pernah sama sekali mengambil keputusan seorang diri, sebaliknya dia mengikutsertakan pembesar-pembesar kerajaan dan bermusyawarah dengan mereka.

Jika dilihat dari kacamata psikologi-komunikasi, bahwa bagaimanapun caranya, bagaimanapun bentuknya, ketika sekelompok orang berkomunikasi, bermusyawarah, dan di sana terjadi saling tukar pendapat, maka secara psikologis, secara tidak langsung di dalam dirinya pasti tercetus pikiran yang persuasif.

Ketika seseorang melontarkan suatu pendapat ataupun ide dalam suatu forum ataupun diskusi kecil, pasti di sana ada suatu keinginan yang tersirat, bahwa penyampaian tersebut diutarakan agar pendapatnya bisa diterima dan dipertimbangkan oleh pihak lain. Sedangkan dalam diri komunikan atau pihak yang diajak berkomunikasi, keinginan-keinginan ataupun hasrat dalam diri mereka merupakan satu hal yang harus di*manage* dengan baik, serta harus diimbangi dengan *self-controlling*

[32] Dawam Raharjo, ***Ensiklopedi al-Qur'an*** (Jakarta : Paramadina, 1996), hlm. 440.

dan pertimbangan asas-asas kemanusiaan.[33] Karena itulah, musyawarah sangat sarat akan makna kemanusiaan dan kepentingan orang banyak yang terkandung di dalamnya.

Kalau kita melihat dan membandingkan antara konsep musyawarah dalam al-Qur'an serta pengaplikasiannya dalam kisah, bisa ditarik kesimpulan bahwa ada korelasi dengan musyawarah dalam Pancasila, dalam hal ini diwakili oleh sila keempat, yang berbunyi "*Kemanusiaan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*".

Dari tiga ayat al-Qur'an tentang *syura*, bisa diambil prinsip-prinsip mendasar tentang muyawarah, yakni *pertama*, keridhaan atau kemauan untuk kebaikan bersama yang tidak bertentang dengan perintah Allah Swt. Hal ini dapat dilihat pada ayat kedua dalam pembahasan sebelumnya yaitu Q.s. Al-Baqarah ayat 233. Di mana Allah memberikan petunjuk apabila dalam suatu keluarga sudah ada keridhaan di antara keduanya, maka bermusyawarahlah.

Kedua, hati yang lemah lembut (bersih) lawan dari berhati keras. Prinsip ini haruslah ada, hati yang lemah lembut yaitu yang tidak menaruh kedengkian dan kebencian antara satu sama lainnya, dalam musyawarah perilaku ini akan terlihat pada saat berbicara atau menyampaikan pendapat atau sebuah gagasan. Oleh karenanya apabila musyawarah dilaksanakan tidak berdasarkan hati yang lemah lembut (bersih) sebagai rahmat dari Allah Swt, maka mustahil lah akan dapat terjadi kemufakatan.[34]

Ketiga, saling memaafkan dan memohonkan ampun kepada Allah Swt. Karena di dalam musyawarah pasti akan sering terjadi perbedaan pendapat mengenai suatu pembahasannya, maka antara sesama anggota yang terlibat di dalam musyarawah apabila ada yang merasa tesinggung

---

[33] Miftahul Jannah, ***Kisah Musyawarah Ratu Saba' dan Saudara Nabi Yusuf dalam al-Qur'an Perspektif Teori Psikologi-Komunikasi***, Tesis Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015.

[34] Muhammad Hanafi, ***Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia***, Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2 Desember 2013, hlm. 233-234.

akibat ucapan maupun pemikiran, maka mestilah siap untuk saling memaafkan dan memohonkan ampun kepada Allah Swt.

Keempat, mematuhi perintah Allah Swt dan mendirikan sholat. Berdasarkan prinsip yang keempat ini menunjukan bahwa dalam praktik musyawarah untuk mengambil suatu keputusan harus didasarkan atau tidak boleh bertentang dengan perintah Allah Swt. Makanya, orang-orang yang bermusyawarah dalam menetapkan suatu aturan atau hukum untuk kehidupan bersama harus senantiasa didasarkan kepada hukum-hukum Allah Swt.

Kelima, mufakat, segala keputusan yang akan ditetapkan dalam suatu permusyawaratan harus merupakan kemufakatan dari seluruh anggota yang terlibat di dalam musyawarah. Mufakat adalah antara satu dan lainnya anggota musyawarah menerima hasil musyawarah yang akan diputuskan dan ditetapkan untuk dilaksanakan bersama-sama. Adapun keputusan yang diambil tersebut tidaklah boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum Islam, dalam konteks kaidah-kaidah utama yang tertuang di dalam tujuan hukum menurut syara', yaitu: memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, memelihara harta dan kehormatan.

Dari beberapa poin tentang prinsip tadi, tentu saja sesuai dengan sila ke lima dari Pancasila : "*Kemanusiaan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan"* yang sebenarnya mengandung makna yang mendalam. Islam mewarnai nilai-nilai ideologi bangsa melalui proses bermusyawarah dalam penyelesaian setiap masalah yang dihadapi oleh Bangsa Indonesia. Mengedepankan akal sehat dengan proses-proses dialog dibandingkan mengutamakan kekerasan yang berdampak pada kehancuran.

Kemudian yang kedua, di dalam UUD 1945 dinyatakan dalam pasalnya bahwa adanya sebuah Lembaga Majelis Permusyawawaran Rakyat yang akan melaksanakan musyawarah dalam menyelesaikan permasalahan kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan dua dasar hukum ini, musyawarah wajib untuk ditegakkan di Indonesia.

Pemahaman mengenai sila keempat, Pancasila pada pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan antara sila yang satu dengan

sila-sila yang lainnya. Lebih jauh lagi, para bapak pendiri negara Indonesia merumuskan dasar hukum musyawarah tidak hanya pada tingkat nasional yakni di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, akan tetapi juga pelaksanaan musyawarah sebagai sistem pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah memiliki dasar hukum yang sangat jelas di dalam Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

"*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*".[35]

Dengan demikian, sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebagai landasan hukum struktural pemerintahan yang telah ditetapkan oleh para bapak pendiri negara Indonesia adalah permusyawaratan.

Islam adalah agama yang mengutamakan kemaslahatan umat, dengan demikian menjadi logis bahwa Islam mengutamakan musyawarah dan kerjasama konstruktif untuk mencapai suatu tujuan yang diharapkan. Kerjasama dan sikap saling menolong begitu utama dalam Islam sehingga Rasulullah Saw dalam menghadapi berbagai peperangan perlu mengundang para sahabat untuk bermusyawarah.

Begitulah hendaknya yang harus diterapkan di negara Indonesia. Sudah sejalan kah dengan demokrasi Pancasila yang sebenarnya ? sudah kah rakyat benar-benar dilibatkan dalam permasalahan negara? Yang harus dipentingkan sebenarnya tentu saja kepentingan umum. Kepentingan rakyat, kepentingan orang banyak. Bukan hanya kepentingan para pejabat negara saja. Apa saja yang sudah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ? sudahkah benar-benar merepresentasikan tugasnya ?

Musyawarah dalam negara Hukum Pancasila menghendaki adanya

[35] Muhammad Hanafi, ***Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia*****.....** hlm. 241.

sebuah hikmah (pemahaman) dan sekaligus kebijaksanaan. Demokrasi yang diinginkan oleh para Bapak Bangsa adalah sebuah demokrasi yang dilaksanakan dengan cara bermusyawarah dibarengi dengan sebuah pemahaman akan pengetahuan serta dilaksanakan dengan bijaksana. Jika hal ini benar-benar diterapkan oleh pemerintah dan negara, niscaya akan dicapai sila kelima, yakni "*Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*", yakni keadilan yang merata kepada seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak memandang suku, budaya, atau bahasa yang berbeda. Karena Pancasila, dengan kelima silanya tidak terlepas dari adanya landasan-landasan al-Qur'an dan hadis yang menjadi pedoman umat Islam.

D. Penutup

Berdasarkan paparan di atas, sekalipun Indonesia—selaku negara dengan mayoritas muslim terbesar—tidak menerapkan sistem pemerintahan Islam, akan tetapi di dalam al-Qur'an terdapat ayat-ayat yang memerintahkan untuk bermusyawarah yang menjadi salah satu elemen penting dalam sistem Demokrasi. Begitu pula contoh pengaplikasian di dalamnya, yang diterapkan pada kisah umat terdahulu, yakni Ratu Saba' dan para menterinya. Konsep musyawarah ini memang sesuai dengan tabiat orang-orang Indonesia pada umumnya, dan tentu saja tidak bertentangan dengan konsep Pancasila sebagai ideologi negara, yang menjunjung prinsip keridhaan, kekeluargaan, saling menghargai, saling memaafkan, serta rakat mufakat.

DAFTAR PUSTAKA

A.S, Hornby. ***Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*** edisi V. London: Oxford University Press. 1995.

al-Asfahani, al-Ragib. ***al-Mufradat fi Garib al-Qur'an***. Mesir: Mustafa al-Bab al-Halab. 1961.

Ghafur, Waryono Abdul. ***Tafsir Sosial: Mendialogkan Teks dengan Konteks***. Yogyakarta: eLSAQ Press, 2005.

Hanafi, Muhammad. ***Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia***, Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2 Desember 2013.

Jannah, Miftahul. **Kisah Musyawarah Ratu Saba' dan Saudara Nabi Yusuf dalam al-Qur'an Perspektif Teori Psikologi-Komunikasi**, Tesis Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015.

al-Khalidy, Shalah. ***Kisah-Kisah al-Qur'an: Pelajaran dari Orang-orang terdahulu jilid 3***. Jakarta: Gema Insani Press. 2000.

*KBBI.**web.id/musyawarah***, diakses pada tgl 10 Maret 2017, pukul 11.32 WITA.

al-Maragi, Ahmad Mustafa. ***Tafsir al-Maragi jilid 19, terj. Bahrun Abubakar, dkk***. Semarang: Toha Putra. 1987.

Muljana, Slamet. ***Tafsir Sejarah Negara Kretagama***. Yogyakarta: LKiS, 2006.

Nurdin, Ali. ***Qur'anic Society: Menelusuri Konsep Masyarakat Ideal dalam al-Qur'an***. Jakarta: Erlangga. 2006.

Al-Qaradawi, Yusuf. ***Sistem Masyarakat Islam dalam Al Qur'an & Sunnah*** terj. Solo: Citra Islami Press. 1997.

Raharjo, Dawam. ***Ensiklopedi al-Qur'an***. Jakarta: Paramadina. 1996.

Shihab, M. Quraish. ***Wawasan al-Qur'an: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat***. Bandung: Mizan. 2006.