

MENGENAL
**KONSEP KEKUASAAN
PEMERINTAHAN**
DAN IMPLEMENTASINYA



Dr. Triwahyuningsih, M. Hum

Mengenal
Konsep Kekuasaan Pemerintahan
dan Implementasinya

Dr. Triwahyuningsih, M.Hum.



Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Mengenal
Konsep Kekuasaan Pemerintahan
dan Implementasinya

Dr. Triwahyuningsih, M.Hum.



Mengenal Konsep Kekuasaan Pemerintahan dan Implementasinya

Copyright © 2021 Triwahyuningsih

ISBN: 978-623-6071-36-6

e-ISBN: 978-623-6071-37-3

16 x 24 cm, viii + 122 hlm

Cetakan Pertama, September 2021

Penulis: Dr. Triwahyuningsih, M.Hum.

Editor: Budi Asyhari

Layout: Ratih Purwandari

Desain Cover: Hafidz Irfana

Diterbitkan oleh:

UAD PRESS

(Anggota IKAPI dan APPTI)

Alamat Penerbit:

Kampus II Universitas Ahmad Dahlan

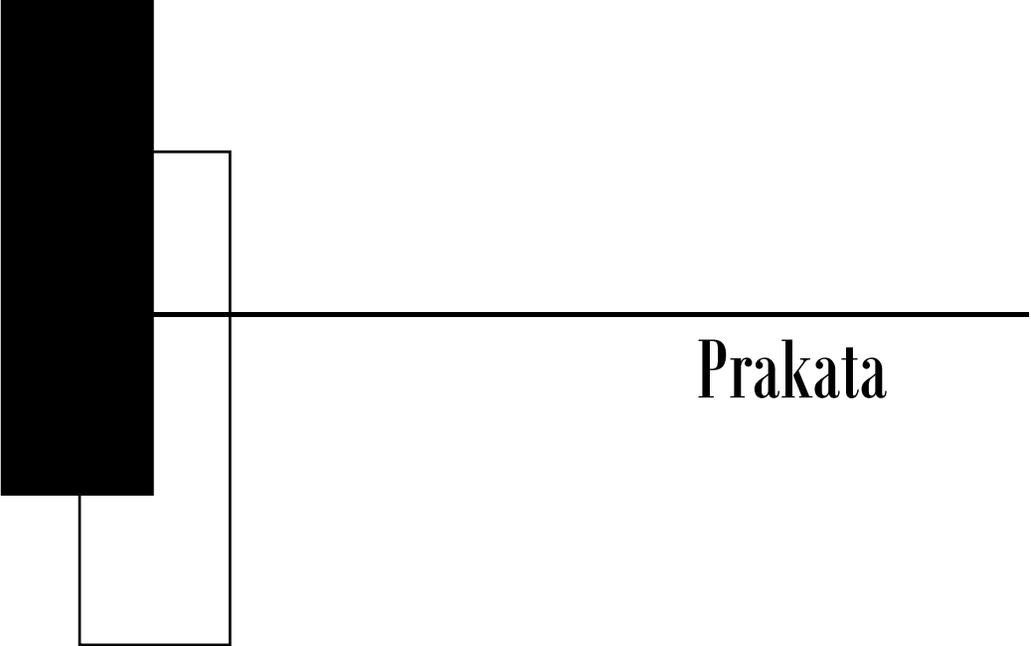
Jl. Pramuka No.42, Pandeyan, Kec. Umbulharjo,

Kota Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta 55161

E-mail: uadpress@uad.ac.id

HP/WA: 088239499820

All right reserved. Semua hak cipta © dilindungi undang-undang. Tidak diperkenankan memproduksi ulang, atau mengubah dalam bentuk apa pun melalui cara elektronik, mekanis, fotocopy, atau rekaman sebagian atau seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari pemilik hak cipta.



Prakata

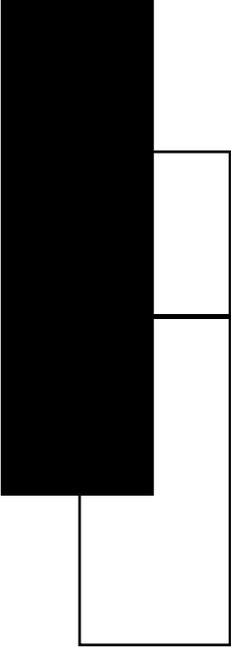
Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah *Swt* atas segala rahmat, anugerah, lindungan, dan bimbingan-Nya, sehingga penulisan buku ini dapat selesai sesuai waktu yang sudah direncanakan. Buku ini merupakan hasil penelitian yang sudah dikembangkan dengan harapan dapat tersaji secara komprehensif.

Penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada Universitas Ahmad Dahlan yang telah membiayai penuh penelitian ini. Terima kasih juga kepada UAD Press yang bersedia menerbitkan buku ini. Tidak lupa keluarga penulis, Abdurrahman Darajat, Hanifah Febriani, dan Ibrahim Rusli Junior disampaikan terima kasih dan permohonan maaf karena banyak waktu yang sangat berharga untuk bersama mereka terpaksa terlewatkan demi selesainya buku ini.

Akhir kata, kritik yang membangun demi kebaikan buku ini senantiasa kami harapkan. Semoga buku ini memberikan manfaat dan berkontribusi bagi pengembangan ilmu.

Yogyakarta, Desember 2020

Penulis



Daftar Isi

Prakata | v

Daftar Isi | vii

Bab 1.

Pendahuluan | 1

Bab 2.

Beberapa Konsep Kekuasaan | 13

A. Kekuasaan menurut Konsep Barat	16
1. Gagasan Demokrasi Modern	16
2. Latar Belakang dan Perkembangan Teori Kedaulatan	20
3. Pergantian Kekuasaan dan Ajaran Kedaulatan Rakyat	24
B. Kekuasaan menurut Konsep Islam	29
1. Konsep Demokrasi Berdasarkan Musyawarah	29
2. Pergantian Kekuasaan menurut Islam	34
3. Kedudukan Khalifah dalam Pemerintahan Islam	46
C. Kekuasaan menurut Konsep Jawa	52
1. Konsepsi Jawa tentang Kekuasaan	52
2. Pergantian Tahta Kerajaan-kerajaan di Jawa	58

Bab 3.

Bentuk Pemerintahan Monarki | 63

A. Inggris	64
B. Malaysia	65
C. Thailand	68
D. Jepang	70
E. Brunei Darussalam	72

Bab 4.

Negara Hukum, Konstitusi, dan Konstitusionalisme | 75

A. Sejarah Pemikiran Negara Hukum	75
B. Negara Hukum	80
C. Konstitusi dan Konstitusionalisme	82

Bab 5.

Kekuasaan Pemerintah Berdasarkan Konstitusi Madinah | 89

A. Sejarah Konstitusi Madinah	89
B. Prinsip-prinsip Bernegara Berdasarkan Piagam Madinah	97
1. Prinsip Musyawarah	98
2. Prinsip Keadilan	99
3. Prinsip Persamaan	100
4. Prinsip Pengakuan dan Pelindungan terhadap HAM	101
5. Prinsip Peradilan Bebas	103
6. Prinsip Perdamaian	104
7. Prinsip Kesejahteraan	106
8. Prinsip Ketaatan Rakyat	108

Daftar Pustaka | 111

1

Pendahuluan

Hakikat kekuasaan adalah kemampuan seseorang untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain.¹ Miriam Budiardjo berpendapat bahwa kekuasaan dianggap sebagai kemampuan pelaku untuk memengaruhi tingkah laku orang lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku orang tersebut menjadi sesuai dengan keinginan pemegang kekuasaan.² Hukum ada karena kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum, sehingga ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukan hukum. Jadi hukum bersumber dari kekuasaan yang sah.³ Walaupun dalam praktiknya dapat dijumpai hukum yang tidak bersumber pada kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang menurut hukum yang berlaku tidak berwenang, seperti revolusi (*coup d'etat*) yang biasanya menggunakan kekerasan fisik merupakan kekuasaan yang tidak sah, sering kali menghapus hukum yang lama dan menciptakan hukum baru. Jadi hukum dapat pula bersumber pada kekuatan fisik, tetapi kekuatan fisik bukan merupakan unsur hukum.⁴

¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengetahui Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 2008), hlm. 20.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 8.

³ Sudikno Mertokusumo, *Mengetahui Hukum*.

⁴ *Ibid.*

Teori tentang kekuasaan negara sudah diperbincangkan sejak zaman Yunani Kuno. Misalnya, Plato dan Aristoteles, menyatakan bahwa negara memerlukan kekuasaan yang mutlak. Kekuasaan itu diperlukan untuk mendidik warganya dengan nilai-nilai moral yang rasional.⁵ Bagi Plato, individu memiliki kecenderungan yang keras untuk bertindak atas dasar kepentingannya sendiri. Negara harus mencegah ini dan negara harus mengatur semuanya. Siapakah yang dapat disebut paling berkuasa, terutama dalam kondisi ideal? Aristoteles tidak memberikan jawaban langsung, seperti persoalan ketika kekuasaan tertinggi negara yang ideal itu dipegang oleh satu orang (raja) yang berkuasa penuh atau dipimpin oleh raja, tetapi konstitusi juga melibatkan dewan yang diisi oleh orang-orang tertentu. Ia mengatakan "...*supposing the principle to be maintained that kingly power is the best thing for states, how about the family of the king? Are his children to succeed him?*"⁶ Walaupun pemerintahan dipimpin oleh raja, menurut Aristoteles, setidaknya pemerintahan dalam hal wewenang tertinggi ada tiga bentuk: oleh satu orang, oleh sekumpulan kerabat, atau oleh beberapa orang. Aristoteles memulai dengan beberapa penjelasan mengenai jenis pemerintahan monarki (bukan dalam arti umum yang selalu berhubungan dengan kerajaan).⁷

"(1) Monarki tidak absolut. Aristoteles memberikan contoh pada *Lacedaemonian* ketika kekuasaan raja tidak absolut, kecuali dalam kondisi tertentu. (2) Monarki absolut. Jenis pemerintahan seperti ini tak ubahnya seperti pemerintahan Tirani, tetapi yang membedakannya bahwa pemerintahan yang dipimpin oleh raja dijalankan sesuai dengan hukum dan diwariskan dibandingkan oleh seorang tiran. (3) Tirani absolut. Model kekuasaan yang diktatorian. (4) Monarki yang terkontrol. Jenis kepemimpinan raja seperti ini diterima sekaligus diawasi oleh masyarakat yang dibentuknya. Loyalitas terbentuk di antara mereka. (5) Monarki terpisah. Bentuk seperti ini merupakan pemisahan dari beberapa monarki yang raja-

⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Depok: Raja Grafindo, 2017), hlm. 116.

⁶ Muhammad Fadil, "Bentuk Pemerintahan Dalam Pandangan Aristoteles (Sebuah Pengantar Filsafat Politik Klasik)", *Jurnal Kybernan* Vol. 3, No. 1 (Maret 2012), hlm. 1-9.

⁷ *Ibid.*

nya hanya mengelola wilayahnya masing-masing. Dalam kondisi tersebut, ada pengatur yang mengelola kerajaan-kerajaan kecil tersebut sebagai pemerintah.”

Pemerintahan yang baik menurut Aristoteles dapat dilihat pada:

“Kepatuhan warga terhadap hukum dan baiknya hukum yang mereka patuhi. Aristoteles memberikan contoh *Charondas* yang kekuasaannya banyak dipegang oleh legislator. Bukan demokrasi, oligarki, atau aristokrasi yang menjadi bentuk pemerintahan terbaik dalam kajian Aristoteles karena wilayah yang subur menjadi faktor untuk membangun sistem pemerintahan yang baik agar dapat memenuhi kebutuhan wilayah. Pemerataan yang terpusat pada banyaknya jumlah kelas menengah akan memberikan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi yang baik. Oleh karena itu, Aristoteles meluaskan pemahaman demokrasi tidak sebatas pada seberapa banyak jumlah orang yang menguasai kekuasaan, tetapi lebih kepada kualitas-kualitas pelaksanaan pemerintahan itu sendiri.”⁸

Plato,⁹ melalui Socrates, memberikan contoh empat jenis pemerintahan, yaitu timokrasi, oligarki, demokrasi, dan tirani, yang masing-masing dapat memberikan gambaran tentang sifat dari penguasanya. *Timokrasi* yaitu sistem di antara bentuk aristokrasi dan oligarki. Timokrasi lahir karena adanya pertentangan akibat ketidakstabilan situasi akhirnya mengarah pada kondisi kompromi antara orang-orang yang menguasai kekayaan (materi) dan mereka yang dianggap kaya, tetapi kurang penguasaan materi produksi, sehingga terciptalah sistem swasta yang berlaku di masyarakat.

Oligarki adalah bahwa negara milik orang-orang kaya yang mempunyai kekuatan. Kelompok masyarakat kaya yang akan diangkat sebagai penguasa dan mereka yang akan membuat peraturan. Sebaliknya, mereka yang miskin dan tidak memiliki kekayaan diatur oleh para oligarkis. *De-*

⁸ *Ibid.*

⁹ Muhammad Fadil, “Gagasan Dasar mengenai Etika dan Negara menurut Plato”, <http://jurnal.unismabekasi.ac.id/index.php/paradigma/article/view/1021/892>, diunduh pada 9 November 2020.

mokrasi, setiap orang diperlakukan sama, kebebasan (*freedom*) menjadi milik individu dan hak-hak mereka diperhatikan. Menurut Socrates, aturan-aturan tidak diperlukan, bahkan individu dapat menolak aturan. *Tirani* muncul dari bentuk demokrasi. Masing-masing individu yang sangat mementingkan dirinya mulai tidak menghargai aturan-aturan. Kebebasan yang sangat besar menjadikan masing-masing kelompok curiga. Mereka akan coba mengalahkan kelompok lainnya daripada dikalahkan. Pada bagian ini sifat tirani muncul pada masing-masing kelompok.¹⁰

Kekuasaan sangat berarti bagi hukum karena kekuasaan merupakan instrumen pembentukan hukum (*law making*), juga instrumen penegakan hukum (*law enforcement*) dalam kehidupan masyarakat. Artinya, yang dapat memberi atau memaksakan sanksi terhadap pelanggar kaidah hukum adalah penguasa.¹¹ Hukum juga mempunyai arti penting bagi kekuasaan karena hukum dapat berperan sebagai sarana legalisasi bagi kekuasaan formal lembaga-lembaga negara, unit-unit pemerintahan, dan pejabat negara dan pemerintahan. Legalisasi kekuasaan itu dilakukan melalui penetapan landasan hukum bagi kekuasaan melalui aturan-aturan hukum. Di samping itu, hukum dapat pula berperan mengontrol kekuasaan, sehingga pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan secara legal dan etis. Ungkapan itu bermakna bahwa kekuasaan tanpa landasan hukum adalah kesewenang-wenangan.

Kekuasaan merupakan konsep hubungan sosial yang terdapat dalam kehidupan komunitas, masyarakat, negara, dan umat manusia. Konsep hubungan sosial itu meliputi hubungan personal di antara dua insan yang berinteraksi, hubungan institusional yang bersifat hierarkis, dan hubungan subjek dengan objek yang dikuasainya. Oleh karena kekuasaan memiliki banyak dimensi, maka tidak ada kesepahaman di antara para ahli politik, sosiologi, hukum, dan kenegaraan mengenai pengertian kekuasaan. Max Weber¹² dalam *Wirtschaft und Gesellschaft* (1992) mengemukakan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Salman Luthan, "Dialektika Hukum dan Kekuasaan", *Jurnal Hukum* vol 7, No. 14 (Agustus 2000), hlm. 83-100.

¹² *Ibid.*

bahwa “kekuasaan adalah kemampuan untuk, dalam suatu hubungan sosial, melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apa pun dasar kemampuan ini”.

Hubungan hukum dan kekuasaan adalah *pertama*, hukum adalah kekuasaan itu sendiri. Hukum sama dengan kekuasaan. Menurut Lassalle, dalam pidatonya yang termasyhur *Uber Verfassungswesen*, menyatakan, “konstitusi sesuatu negara bukanlah undang-undang dasar tertulis yang hanya merupakan *secarik kertas*, melainkan hubungan-hubungan kekuasaan yang nyata dalam suatu negara”. Dari sudut kekuasaan, aturan-aturan hukum yang tertuang dalam konstitusi suatu negara merupakan deskripsi struktur kekuasaan yang terdapat dalam negara tersebut dan hubungan-hubungan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara.¹³ Meskipun kekuasaan itu adalah hukum, tetapi kekuasaan tidak sama dengan hukum. Sebagaimana Van Apeldorn mengemukakan,

“... bahwa hukum adalah kekuasaan. Hal ini tidak berarti bahwa hukum tidak lain daripada kekuasaan belaka: tidak berarti bahwa hukum dan kekuasaan adalah dua perkataan yang sama. Hukum adalah kekuasaan, tetapi kekuasaan tidak selamanya hukum. *Might is not right*, kata pepatah inggris yang terkenal. Pencuri berkuasa atas barang yang dicurinya, tetapi belum berarti bahwa ia berhak atas barang itu.”¹⁴

Kedua, hukum tidak sama dengan kekuasaan. Dalam hal ini, terdapat tiga bentuk hubungan. *Pertama*, hukum tunduk kepada kekuasaan. Artinya, hukum bukan hanya menjadi subordinasi kekuasaan, tetapi juga sering menjadi alat kekuasaan. Maksudnya, kekuasaan memiliki supremasi terhadap hukum. Oleh karena itu, pengertian hukum yang dikemukakan oleh para ahli menempatkan hukum berada di bawah kontrol kekuasaan. Pendapat ahli hukum yang menggambarkan pandangan supremasi kekuasaan terhadap hukum dikemukakan oleh *Thrasimachus* yang mengung-

¹³ *Ibid.*

¹⁴ LJ van Apeldorn. *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: FT Pradnya Paramita, 1986), hlm. 70.

kapkan bahwa hukum tak lain daripada hal yang bermanfaat bagi orang yang lebih kuat.¹⁵

Kedua, kekuasaan tunduk kepada hukum. Maksudnya, kekuasaan berada di bawah hukum atau hukum berada di atas kekuasaan, dan hukum yang menentukan eksistensi kekuasaan. Dalam konsep hukum, tunduknya kekuasaan kepada hukum merupakan konsep dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Konsep itu dirumuskan dalam terminologi supremasi hukum (*supreme of law*). Supremasi hukum berarti bahwa hukum merupakan kaidah tertinggi untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Ketiga*, terdapat hubungan timbal balik (*simbiotik*) antara hukum dan kekuasaan. Dalam pengertian ini, hubungan hukum dan kekuasaan tidak bersifat dominatif dengan yang satu dominan atau menjadi faktor determinan terhadap yang lain, tetapi hubungan pengaruh memengaruhi antara keduanya. Hubungan pengaruh memengaruhi itu bersifat fungsional. Artinya, hubungan itu dilihat dari sudut fungsi-fungsi tertentu yang dapat dijalankan di antara keduanya. Dengan demikian, kekuasaan memiliki fungsi terhadap hukum, dan sebaliknya, hukum mempunyai fungsi terhadap kekuasaan.¹⁶

Mengenai berlakunya hukum dalam masyarakat, terdapat beberapa konsep yaitu:

“Pertama, kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (Hans Kelsen) *Kedua*, hukum itu berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya, kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa, walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat. *Ketiga*, kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis. Artinya, sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.”¹⁷

¹⁵ Salman Luthan, “Dialektika Hukum dan Kekuasaan”.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sudikno, *Mengenal Hukum*, hlm 94-95.

Dalam masyarakat, pelaksanaan hukum memerlukan kekuasaan sebab tanpa kekuasaan hukum hanya bersifat anjuran. Akan tetapi, sebaliknya, kekuasaan pun memerlukan hukum untuk menentukan batas-batasnya. Kekuasaan memiliki sifat yang khas, yaitu ia cenderung merangsang yang memilikinya untuk lebih berkuasa lagi. Oleh sebab itu, kekuasaan dapat dimulai baik atau buruknya tergantung dari cara si pemegang kekuasaan menggunakannya, Artinya, baik atau buruknya kekuasaan senantiasa harus diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan atau disadari oleh masyarakat lebih dahulu. Hal ini merupakan unsur mutlak bagi kehidupan masyarakat yang tertib atau bahkan bagi setiap bentuk organisasi yang teratur.¹⁸ Menurut Satjipto Rahardjo, terjadinya konflik antara hukum dan kekuasaan terjadi karena kekuasaan dalam bentuknya yang paling murni tidak dapat menerima pembatasan-pembatasan. Sebaliknya, hukum itu bekerja untuk memberikan patokan-patokan tingkah laku dan karena itu memberikan pembatasan-pembatasan.¹⁹

Kranenburg dan Logeman berpendapat bahwa negara adalah organisasi kekuasaan.²⁰ Persoalan selanjutnya, dari manakah sumber kekuasaan? Siapakah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara? *Teori teokrasi* menyatakan bahwa asal atau sumber kekuasaan adalah Tuhan. Teori ini berkembang pada abad pertengahan (abad V sampai XV). Beberapa pengikutnya adalah Augustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius. Teori *hukum alam* menyatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat. Sudah dimulai dari aliran *monarchomachen* yang dipelopori Johannes Althusius yang mengatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, dan asal kekuasaan yang ada pada rakyat tidak dari Tuhan, melainkan dari alam kodrat. Kemudian kekuasaan yang ada pada rakyat ini diserahkan kepada se-

¹⁸ Andi Safriani, "Telaah terhadap Hubungan Hukum dan Kekuasaan", *Jurisprudentie* Vol. 4, No. 2 (Desember 2017), hlm. 37-45.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* cetakan keenam (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 146.

²⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan ketujuh (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm 149-161.

seorang, yang disebut raja untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat.²¹

Penyerahan kekuasaan dari rakyat kepada raja, dalam teori hukum alam, terdapat perbedaan. JJ Rousseau menyatakan bahwa kekuasaan itu ada pada masyarakat, kemudian melalui perjanjian masyarakat, kekuasaan itu diserahkan kepada raja. Jadi, yang diserahkan itu kekuasaannya, bukan kedaulatannya. Mula-mula, kekuasaan itu ada pada rakyat, kemudian oleh masing-masing orang ini, kekuasaan tersebut diserahkan kepada masyarakat sebagai satu kesatuan. Kemudian melalui perjanjian masyarakat, kekuasaan tersebut diserahkan kepada raja. Penyerahan kekuasaan atau perjanjian masyarakat di sini sifatnya bertingkat.²² Menurut Thomas Hobbes, kekuasaan dari masing-masing orang langsung diserahkan kepada raja dengan melalui perjanjian masyarakat. Jadi, sifat penyerahan kekuasaan dari orang-orang tersebut kepada raja, atau perjanjian masyarakatnya, bersifat langsung.²³

Terdapat beberapa teori tentang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara atau kedaulatan, yakni teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat. Menurut Soehino, jangan terlalu menteorisasi tentang ada pada siapa kedaulatan itu, yang terpenting adalah ada pada siapakah kedaulatan itu sehari-harinya dilaksanakan. Hal ini karena yang diusahakan adalah yang dilaksanakan.²⁴ Praktik dalam masing-masing negara berbeda, tergantung aspek filosofis, yuridis, maupun sosiologis negara tersebut. Artinya, kekuasaan itu memiliki perkembangannya sendiri, mulai dari lingkungan yang kecil, dan berkembang terus sampai apabila ia memperoleh kesempatan mencapai tingkat kekuasaan tertinggi, yaitu kekuasaan negara.²⁵

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, hlm. 108.

Karl Manheim²⁶ berpandangan bahwa manusia dalam kehidupannya dipengaruhi oleh alam dan budaya sekitarnya (*Natur und Kultur bedingungen*). Oleh karenanya, pola pikir manusia juga dipengaruhi oleh keadaan alam dan budaya sekelilingnya, demikian juga dengan pandangan hidupnya dan pandangan hidup suatu bangsa. Bahwa bangsa adalah sekumpulan manusia yang karena persamaan nasib menumbuhkan kepribadian bangsa, yang kemudian melahirkan jiwa bangsa (*volksgeist*) yang berkeinginan untuk hidup dalam suatu negara. Otto Bauer mengatakan bahwa “pengalaman penderitaan yang sama suatu kelompok manusia menumbuhkan kesadaran bernegara atau kesadarn untuk hidup sebagai suatu bangsa dalam lingkungan suatu negara.”²⁷

Berdasarkan argumentasi di atas, maka pandangan bernegara atau teori bernegara dari suatu negara tidak lepas dari pandangan hidup suatu bangsa. Pandangan hidup bangsa inilah yang mengakibatkan pandangan bernegara dari satu negara berbeda dengan pandangan bernegara bangsa lain. Selain itu, lingkungan alam dan budaya suatu bangsa turut memengaruhi pandangan bernegara tersebut. Pandangan bernegara tersebut kemudian dapat dikelompokkan menjadi tiga teori tentang negara:²⁸

1. Teori perseorangan, teori individualistis

Sebagaimana diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad XVII), JJ Rousseau (abad XVIII), Herbert Spencer (abad XIX), dan HJ Laski (abad XX), aliran pikiran ini menganggap bahwa negara adalah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak seluruh orang dalam masyarakat (*social contract*). Susunan hukum negara berdasarkan individualisme terdapat di negara Eropa Barat dan Amerika.

²⁶ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif dan Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 3.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

2. Teori “golongan” dari negara (*class theory*) yang diajarkan Karl Marx, Engels, dan Lenin

Bahwa negara adalah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai kedudukan lemah. Negara kapitalis adalah alat borjuis untuk menindas kaum buruh. Oleh karena itu, Karl Marx menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh agar dapat menindas balik kaum borjuis.

3. Teori integralistik dari Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain (abad XVIII dan XIX)

Menurut teori ini, negara tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara adalah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain, dan merupakan persatuan masyarakat yang organis, yaitu penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada golongan yang paling kuat, atau paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya, sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan.²⁹

Buku ini ingin mengkaji lebih lanjut tentang beberapa konsep kekuasaan pemerintahan dengan beberapa perbandingan dan implementasinya dan diakhiri dengan kekuasaan pemerintahan menurut Konstitusi Madinah. Menurut hemat penulis, konsep kekuasaan dalam hubungannya dengan hukum tetap merupakan isu penting dalam perkembangan sejarah manusia hingga kini. Hal ini karena implementasi di masing-masing negara sangat berbeda karena berbagai faktor latar belakang sejarah, budaya atau tradisi yang melingkupinya, sebagaimana dijelaskan di atas. Hal yang menjadi pertanyaan adalah konsep kekuasaan menurut Barat, me-

²⁹ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I* (Jakarta: Prapanca, 1959), hlm 110-111.

nurut pandangan Islam, dan menurut konsep Jawa yang pada umumnya terbagi menjadi dua macam tradisi, yaitu tradisi otokrasi di Istana atau Keraton dan tradisi demokrasi di Desa.³⁰ Bagaimana bentuk implementasinya di berbagai negara?

³⁰ Aidul Fitriaciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bermegara dalam UUD 1945* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 24.

2

Beberapa Konsep Kekuasaan

Menurut Max Weber,¹ kekuasaan dapat dibedakan menjadi tiga. *Pertama*, kekuasaan tradisional, yaitu kekuasaan yang didasarkan atas kepercayaan terhadap legitimasi otoritas yang sudah ada. Orang yang berkuasa menikmati otoritas tersebut sebab statusnya sebagai ahli waris. Perintahnya sah selama sesuai dengan hukum adat tradisional yang berlaku. Oleh karena itu, dia juga memiliki hak prerogatif untuk mengambil keputusan sendiri secara bebas, sehingga ciri-ciri pemerintahannya sesuai dengan adat tradisional dan kehendak pribadi. *Kedua*, kekuasaan karismatis, yaitu seorang pemimpin yang dipilih atas dasar kepercayaan karena dia memiliki karisma atau kekuatan yang adi kodrati. Penguasa karismatis biasanya muncul pada saat keadaan darurat. *Ketiga*, kekuasaan legal, seseorang berkuasa karena dipilih berdasarkan prinsip-prinsip yang sah berdasarkan prosedur legal formal, yaitu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kekuasaan yang berdasarkan hukum bukan monopoli negara-negara maju. Hal ini disebabkan masyarakat yang

¹ Max Weber dikutip P.J. Suwarno, *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: Sebuah Tinjauan Historis* (Yogyakarta: Kanisius), hlm. 48. Lihat juga Satjipta Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 225, dan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 64.

strukturnya masih sederhana pun sudah menggunakan prosedur hukum, yaitu adat istiadat yang tidak tertulis juga menentukan orang dan cara menjadi pemimpin.²

Ditinjau dari aspek hukum, menurut Max Weber,³ perkembangan hukum modern adalah untuk menjadi makin rasional. Secara teoretis, perkembangan itu melalui empat tahap. Tahap *pertama*, pengadaan hukum melalui pewahyuan (*revelation*) secara kharismatik. Pengadaan hukum secara demikian terjadi melalui “*law phophets*”. Tahap *kedua*, penciptaan dan penemuan hukum secara empiris oleh para “*legal honoratio-res*”; yaitu penciptaan hukum oleh para *Kautelarjuristen* (*cautelary jurisprudence*). Cara ini mengandung suatu seni dan keterampilan untuk menciptakan dan melakukan inovasi hukum. Tahap *ketiga*, pembebanan (*imposition*) hukum oleh kekuatan-kekuatan sekuler dan teokratis. Tahap *keempat* adalah penggarapan hukum secara sistematis dan penyelenggaraan hukum yang dijalankan secara profesional oleh orang-orang yang memperoleh pendidikan hukum dengan cara-cara ilmiah dan logis-formal.⁴

Satjipto Raharjo⁵ menyimpulkan tentang perkembangan hukum sebagai berikut:

“dimulai dari munculnya melalui prosedur hukum yang primitif, berupa gabungan dari formalisme yang magis dan irasionalitas yang terjadi melalui pewahyuan, perkembangan itu bergerak ke arah cara-cara yang makin spesialis dan sistematisasi logis rasional untuk kemudian melalui cara-cara penyelenggaraan hukum yang teokratis dan patrimonial yang berkecenderungan substantif dan informal, dicapai tahap terakhir, yaitu sublimasi logis dan pendeduksian secara kuat seraya mengembangkan prosedur yang bersifat semakin teknik rasional.”

² Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1997), hlm 86-87.

³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 223-224.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Terkait dengan masalah kekuasaan, hal penting yang perlu diperhatikan adalah masalah pergantian kekuasaan atau suksesi. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,⁶ kata *suksesi* mengandung dua makna. *Pertama*, suksesi berarti penggantian atau regenerasi, tetapi lebih ditekankan di lingkungan pimpinan tertinggi negara karena pewarisan. *Kedua*, sebagai proses pergantian kepemimpinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika suksesi bersifat alamiah, otomatis, maka di dalam negara yang berdasarkan ketentuan hukum ini, proses alamiah itu harus seirama dengan kaidah-kaidah hukum dan konstitusi. Artinya, ada sistem, mekanisme, atau *rule of game* yang harus dipegang dan ditaati.⁷

Proses suksesi politik merupakan bagian dari proses regenerasi politik yang tidak dapat dielakkan oleh siapa pun. Calvert menjelaskan bahwa “suksesi merupakan sisi politik yang sangat fundamental. Oleh karena itu, sifat biologis manusia menyebabkan suksesi itu harus terjadi”. Selanjutnya, Calvert mendefinisikan bahwa “suksesi politik dapat didefinisikan sebagai sebuah cara saat kekuasaan (kekuatan) politik diwariskan, atau ditransfer dari suatu individu, pemerintahan atau rezim ke individu, pemerintahan atau rezim lainnya.⁸ Sedemikian pentingnya masalah suksesi, hingga berbagai macam cara dilakukan oleh siapa pun yang berkepentingan. Calvert menyimpulkan bahwa “suksesi politik merujuk pada cara berbagai rencana rapi dibuat untuk melakukan transfer kekuasaan sedemikian rupa, sehingga krisis legitimasi bersifat sementara dan tak terelakkan dapat dikendalikan.”⁹ Susilo Harjono¹⁰ mendefinisikan suksesi raja-raja Jawa sebagai pergantian tahta raja.

Ilmuwan politik, seperti Ramlan Surbakti,¹¹ menyebut suksesi sebagai peralihan kewenangan (*succession*). Menurut Paul Coon, sebagaimana dikutip Ramlan Surbakti,¹² terdapat tiga cara peralihan kewenangan. *Perta-*

⁶ “Suksesi”, <https://kbbi.web.id/suksesi>, diunduh 24 Oktober 2018.

⁷ Subhan, *Suksesi* (Jakarta: Midas Surya Grafindo, 1997), hlm. lii.

⁸ Calvert Peter, *Proses Suksesi Politik* (Jogjakarta: PT Tiara Wacana, 1995), hlm.1.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Susilo Harjono, *Kronik Suksesi Keraton Jawa 1755-1989* (Yogyakarta: UGM Polgov, 2013), hlm. 1.

¹¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, hlm. 89-90.

¹² *Ibid.*

ma, secara turun temurun, yaitu jabatan dan kewenangan dialihkan kepada keturunan atau keluarga pemegang jabatan terdahulu. Hal ini terjadi dalam sistem politik otokrasi tradisional, seperti kerajaan dan kesultanan. *Kedua*, peralihan kewenangan dengan pemilihan dapat dilakukan secara langsung melalui badan perwakilan rakyat. Hal ini dipraktikkan dalam sistem politik demokrasi. *Ketiga*, peralihan kewenangan secara paksaan ialah jabatan dan kewenangan terpaksa dialihkan kepada orang atau kelompok lain tidak melalui prosedur yang telah disepakati, melainkan dengan menggunakan kekerasan, seperti revolusi, kudeta, dan ancaman kekerasan (paksaan tidak berdarah). Cara semacam ini biasanya berlangsung di masyarakat-negara yang sistem politiknya belum stabil.¹³

A. Kekuasaan menurut Konsep Barat

1. Gagasan Demokrasi Modern

Hampir semua negara di dunia mengklaim penganut paham demokrasi atau kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut *negara demokrasi*, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, dan for the people*). *Dari rakyat* maksudnya mereka yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintah harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau didukung oleh rakyat. *Oleh rakyat* maksudnya penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau yang mewakili rakyat dan mereka bekerja untuk kesejahteraan rakyat.¹⁴

Dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan “bersama rakyat”, sehingga menjadi kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.¹⁵ Kelestarian de-

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Bagir Manan (ed.), *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm. 56-57.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 144.

mokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat mengenai makna demokrasi, yang paham akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan mereka. Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat dan bertujuan untuk mencapai kebaikan atau kemaslahatan bersama.¹⁶

Mengutip teori Jean Jaques Rousseau, demokrasi adalah sebuah tahapan atau sebuah proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk memperoleh kesejahteraan. Pernyataan Rousseau ini seakan mengatakan bahwa demokrasi bagi sebuah negara adalah sebuah pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Padahal disadari oleh Rousseau bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia. Oleh karenanya, yang menjadi ukuran ada tidaknya sebuah demokrasi dalam sebuah negara yang bukan ditentukan oleh tujuan akhir, melainkan lebih melihat pada fakta tahapan yang ada. Demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan begitu, Rousseau seolah ingin mengatakan bahwa jika menempatkan demokrasi secara kaku dan ideal, tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata dan tidak akan pernah ada demokrasi.¹⁷

Hal inilah yang juga disadari oleh Hans Kelsen. Uraian tentang demokrasi menjadi lebih tertata dan terstruktur. Ini untuk membuktikan bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan. Awal dari datangnya ide demokrasi menurut Hans Kelsen adalah adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Pertama kali, kosakata *kebebasan* dinilai sebagai sesuatu yang negatif. Pengertian *kebebasan* semula dianggap bebas dari ikatan-ikatan atau ketiadaan terhadap segala ikatan, ketiadaan terhadap segala kewajiban. Namun, hal inilah yang ditolak Hans Kelsen. Pasalnya, ketika manusia berada dalam konstruksi kemasyarakatan, maka ide *kebebas-*

¹⁶ Thalbah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 3, Vol. 16 (Juli 2009), hlm. 413-422.

¹⁷ Thalbah, *Teori Demokrasi*....

an tidak dapat lagi dinilai secara sederhana, tidak lagi semata-mata bebas dari ikatan, tetapi ide *kebebasan* dianalogikan menjadi prinsip penentuan kehendak sendiri. Inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi.¹⁸

Persoalan pergantian pemerintahan, menurut konsep Barat, tidak dapat dilepaskan dari munculnya gagasan demokrasi modern yang sangat erat kaitannya dengan perkembangan negara modern. Negara modern muncul dari berbagai macam kompleksitas sosial dan politik yang saling berkaitan hingga menimbulkan identitas dan kesadaran bersama mengenai negara pada masyarakat Eropa selama abad ke-16 dan 17. Aspek terpenting dari perkembangan ini adalah terjadinya proses *sekularisasi*. Sekularisasi menghendaki kekuasaan negara dipisahkan dari kekuasaan gereja yang dipegang oleh Paus.¹⁹ Terma *sekularisasi*, menurut catatan Bouma,²⁰ sebagaimana dikutip Achmad Gunaryo, dapat dilacak pada peristiwa ketika tanah-tanah gereja yang diambil oleh negara dan dijual atau diberikan kepada orang-orang atau organisasi-organisasi non-religius, seperti universitas.

Dalam proses ini, hal yang sebelumnya berada di bawah kontrol gereja berpindah di bawah kontrol agen-agen yang berada di luar agama. Kamus Webster's (1213-1214)²¹ mengartikan sekular sebagai hal-hal yang tidak berhubungan dengan agama. Oleh karena itu, makna *sekularisme* menurut Webster's adalah "...a system of doctrines and practices that disregards or rejects any form of religious faith and worship".²²

Konsekuensi dari pemisahan ini adalah hilangnya kekuasaan Paus yang bersifat kosmopolit dan digantikan dengan kekuasaan negara

¹⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nuansa dan penerbit Nusamedia, Bandung, Cetakan pertama, 2006, hlm. 404.

¹⁹ Aidul Fitriadi Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2017), hlm. 46-47.

²⁰ Achmad Gunaryo, *Pergumulan Politik & Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* Cetakan ke-1 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, 2006), hlm. 29-30.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

yang berdasarkan atas kebangsaan atau negara-bangsa (*nation-state*). Secara yuridis eksistensi negara-bangsa ini dituangkan dalam Perjanjian Westphalia tanggal 26 Oktober 1648 yang menyepakati bentuk negara-bangsa sebagai perimbangan kekuasaan baru yang menggantikan bentuk negara feodal dan kekuasaan Paus di Eropa.²³

Salah satu hasil dari sekularisasi yang sangat berpengaruh pada lahirnya demokrasi modern adalah gagasan mengenai *kedaulatan*.²⁴ Gagasan kedaulatan ini telah membawa implikasi pada terbentuknya sentralisasi administrasi dan batasan teritorial negara yang relatif jelas. Komunitas politik dipandang lebih otonom, tidak lagi tunduk di bawah otoritas keagamaan. Negara kemudian didefinisikan secara sekuler, sehingga kedaulatan dipahami sebagai perwujudan dari hal yang disebut sebagai kehendak bersama, kebaikan umum dari masyarakat.²⁵

Hakikat kedaulatan dalam terminologi ilmu politik modern, sebagaimana disampaikan Ni'matul Huda:²⁶

“Kata kedaulatan digunakan untuk mengartikan kemaharajaan mutlak atau kekuasaan raja yang paripurna. Kedaulatan memiliki hak yang tidak dapat diganggu gugat untuk memaksakan perintah-perintahnya kepada semua rakyat negara yang bersangkutan dan sang rakyat ini memiliki kewajiban mutlak untuk mentaatinya tanpa memperhatikan apakah mereka bersedia atau tidak. Tidak ada media luar lainnya, kecuali kehendaknya sendiri, yang dapat mengenakan pembatasan pada kekuasaannya untuk memerintah. Tidak ada rakyat yang memiliki hak mutlak untuk melawannya atau bertentangan dengan perintah-perintahnya. Hak apa pun yang dicabutnya akan dihapus. Sudah merupakan dalil universal di bidang hukum bahwa setiap hak hukum hanya tercipta jika pemberi hukum menginginkanya demikian. Oleh karenanya, jika sang pemberi hukum itu

²³ Aidul Filtriciada Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan...*, hlm. 47.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* Cetakan ke-9 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 172.

mencabutnya, keberadaannya dilenyapkan, dan sesudahnya hak yang telah dihapuskan tersebut tidak dapat dituntut.”²⁷

Tidak ada satu pun yang kurang memenuhi unsur-unsur di atas yang dapat diistilahkan sebagai kedaulatan. Akan tetapi, kedaulatan ini tetap hanya sekedar anggapan dasar hukum sepanjang tidak ada oknum aktif yang mampu menegakkannya. Jadi kedaulatan hukum tanpa kedaulatan politik tidak memiliki keberadaan praktis. Oleh karena itu, kedaulatan politik berarti pemilikan wewenang untuk menegakkan kedaulatan hukum.²⁸

2. Latar Belakang dan Perkembangan Teori Kedaulatan

Munculnya teori kedaulatan tidak lepas dari masalah dan pertanyaan yang muncul terkait dari mana sumber kekuasaan yang ada dalam negara itu, dan siapa yang memiliki serta memegang kedaulatan tersebut dalam sebuah negara?²⁹ Jean Bodin, orang pertama yang dianggap membahas persoalan kedaulatan dan sebagai peletak dasar filosofis dari pengertian kedaulatan yang bersifat absolut, menggunakan istilah *souverainete* ketika menulis buku *Six Livres de la Republique* pada 1576. Ia mengatakan bahwa dalam suatu kelompok (organisasi) manusia yang merdeka, harus ada suatu otoritas (satu orang atau beberapa orang) yang merupakan sumber hukum, tetapi di atas (jadi tidak tunduk pada) hukum.³⁰

Pada masa Jean Bodin, kekuasaan raja Perancis makin meluas dan bertambah. Meskipun pada tahun 1614 telah terjadi permusyawaratan terakhir dari Majelis Perwakilan, tetapi pemerintahan absolut dari

²⁷ *Ibid.* Hukum tercipta melalui kehendak kedaulatan serta menempatkan semua rakyat negara di bawah kewajiban untuk mentaatinya. Akan tetapi, tidak ada hukum yang mengikat kedaulatan itu sendiri, ia adalah otoritas mutlak, sepanjang berkaitan dengan perintah-perintahnya, tidak akan dan tidak boleh muncul pertanyaan-pertanyaan mengenai baik buruk, benar salah dan sebagainya. Apa saja yang dilakukannya adalah adil, dan tidak seorangpun dapat mempertanyakan tindakan, perintah serta penegakan perintah-perintah tersebut. Perilakunya merupakan kriteria bagi benar salah dan tidak seorang pun boleh mempertanyakannya.”

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* Cetakan ke-2 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 22-24.

³⁰ *Ibid.*

Henry IV (1589-1610) telah berurat berakar dengan kuatnya.³¹ Maka, dasar pemerintahan absolut itulah yang dirumuskan dan dibenarkan dan diberi landasan hukumnya oleh Jean Bodin lewat karyanya *Les Six Livres de la republique*.³²

Bodin pulalah yang menggunakan istilah kedaulatan itu dalam hubungannya dengan negara, yakni sebagai ciri negara, sebagai atribut negara yang membedakan negara dengan persekutuan-persekutuan lainnya.³³ Baginya, kedaulatan merupakan hakikat dari sebuah negara. Kedaulatan merupakan esensi setiap kesatuan politik yang disebut negara. Tanpa kedaulatan, tidak ada negara.³⁴ Oleh karena itu, berdasarkan ajaran Bodin, hakikat kedaulatan bagi sebuah negara bersifat imperatif. Kedaulatan wajib ada sebagai sebuah syarat eksistensi negara. Kedaulatan sekaligus merupakan syarat konstitusi berdirinya negara.³⁵

Ajaran Jean Bodin tentang kedaulatan dikembangkan oleh John Austin (1790-1859), seorang ahli hukum berkebangsaan Inggris, yang menekankan pendapatnya pada kemandirian politik suatu bangsa, yaitu ketika suatu bangsa memiliki kebebasan dan kedaulatan. Selanjutnya, kedaulatan dibagi menjadi dua macam, yaitu kedaulatan ke dalam (*intern souverainiteit*) dan kedaulatan ke luar (*external sovereignty*).³⁶ Kedaulatan ke dalam bermakna supremasi seseorang atau sekelompok orang di dalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yuridiksinya. Kedaulatan ke dalam juga berarti kekuasaan itu ditaati dan dapat memaksakan untuk ditaati oleh

³¹ Sjachran Basah, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, Sejarah Perkembangan)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 162.

³² "Jadi, kedaulatan itu *puissance absolue* atau kekuasaan mutlak yang terletak di tangan raja dan tidak dibatasi undang-undang. Oleh karena yang membuat Undang-undang adalah raja, maka tidak mungkin pembuatnya diikat oleh buaatannya sendiri. Namun, berhubung terdapatnya hukum alam, atau *Leges Impirii*." "Berkatalah Jean Bodin, bahwa "*aussi la souverainete donnee a un Prince sous charges et conditions n'est pas proprement souverainete, ny puissance absolue: si ce n'est que les conditions apposees en la creation du Prince soyent de la loy de Dieu ou de nature.*" "Maka dengan demikian tidak terdapat kedaulatan mutlak, melainkan kedaulatan terbatas, baik di dalam maupun di luar wilayah negara; atau dengan istilah-istilah hukum zaman sekarang: suatu kedaulatan yang dibatasi oleh hak-hak pokok manusia dan oleh hukum yang berlaku dalam pergaulan antara negara-negara (hukum antarnegara)." Khairul Fahmi, *Ibid*.

³³ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan ke-9 (Jakarta: Bina Cipta, 1992).

³⁴ *Ibid*.

³⁵ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan...*, hlm. 24.

³⁶ Jimmly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 9.

rakyatnya.³⁷ Secara eksternal, berarti independensi mutlak satu negara sebagai suatu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.³⁸

Terdapat beberapa teori untuk mengetahui yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara:³⁹ teori kedaulatan tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum dan teori kedaulatan rakyat. *Pertama*, ajaran kedaulatan Tuhan mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dimiliki Tuhan. Sejarah teori ini paling tua.⁴⁰ Teori ini berkembang pada abad pertengahan antara abad V sampai abad XV. Pada waktu itu, ada dua organisasi kekuasaan negara yang diperintah raja dan organisasi kekuasaan gereja yang dipimpin Paus. Bila terjadi pertentangan antara aturan gereja dan raja, maka timbul persoalan, peraturan yang berasal dari manakah yang berlaku? Artinya, di antara dua peraturan itu, peraturan yang lebih tinggi tingkatannya yang akan ditaati.⁴¹ Tentang hal ini, ada beberapa teori yang semuanya berasal dari penganut-penganut teori teokrasi, antara lain Augustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius. Persoalan mereka bukan pada orang yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan karena mereka telah ada persamaan pendapat bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan adalah Tuhan.⁴²

Kedua, ajaran kedaulatan raja. Ajaran ini beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁴³ Pandangan seperti ini muncul setelah periode sekularisasi negara dan hukum di Eropa. Menurut ajaran Marsillius, raja adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia karena raja-raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya dengan alasan bahwa perbuatannya itu sudah menjadi ke-

³⁷ Khoiril Fahmi, *Pemilihan Umum dan...*, hlm. 24.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, hlm. 10

³⁹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* Cetakan ke-4 (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 69-74.

⁴⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2007), hlm. 152.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, hlm. 10-11.

hendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab kepada siapa pun kecuali kepada Tuhan. Bahkan raja merasa berkuasa menetapkan kepercayaan atau agama yang harus dianut oleh rakyatnya atau warga negaranya. Ajaran ini memuncak pada saat zaman *renaissance*, terlebih setelah timbulnya ajaran Niccolo Machiavelli. Maka, semula orang mengatakan bahwa hukum yang harus ditaati itu adalah hukum Tuhan, sekarang mereka berpendapat bahwa hukum negaralah yang harus ditaati, dan negaralah satu-satunya yang berwenang menentukan hukum.⁴⁴

Pada mulanya, ajaran kedaulatan raja dapat diterima oleh rakyat, lama kelamaan ia ditolak bahkan dibenci karena sifat raja yang sewenang-wenang. Rakyat tidak memperoleh tempat perlindungan dari raja, dan di sana-sini rakyat mulai sadar bahwa keadaan semacam itu tidak dapat dipertahankan lagi.⁴⁵

Di Eropa, keraguan orang terhadap kekuasaan yang berlebihan ini muncul pada tahun 1517, ketika Martin Luther melakukan kritik terhadap kekuasaan gereja. Luther menuduh bahwa gereja telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi. Ini adalah akibat kekuasaan yang tidak terkontrol. Martin Luther juga menyerang kedaulatan negara, yang erat terkait dengan kekuasaan gereja. Dia mulai berbicara tentang hak warga negara untuk memberontak, dan menyatakan bahwa kaum Kristen boleh membela diri terhadap pemerintah yang sewenang-wenang. Jika kaisar melanggar undang-undang, rakyat tidak usah mematuhiya lagi.⁴⁶ Sejak saat itu, muncul ajaran-ajaran baru, di antaranya dari *monarchomachen* yang hendak membatasi kekuasaan raja.

Ketiga, ajaran kedaulatan negara. Ajaran ini adalah reaksi terhadap kesewenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa. Masing-masing ke-

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, hlm. 178-179.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

rajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja.⁴⁷ *Keempat*, ajaran kedaulatan hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidak memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum, dan setiap kepala negara harus tunduk pada hukum.⁴⁸ Inilah kemudian yang dikenal sebagai kedaulatan hukum (*rechtssouvereiniteit*). Ajaran ini menekankan bahwa segalanya mesti berdasarkan hukum karena yang berdaulat adalah hukum, kekuasaan diperoleh melalui hukum.⁴⁹ *Kelima*, ajaran kedaulatan rakyat yang meyakini bahwa sesungguhnya berdaulat dalam negara adalah rakyat.⁵⁰ Teori yang dianjurkan oleh JJ Rousseau, Montesquieu, dan John Locke ini menyatakan bahwa kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Teori ini mengajarkan bahwa negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan atau pun raja.⁵¹

3. Pergantian Kekuasaan dan Ajaran Kedaulatan Rakyat

Di kalangan ilmuwan Barat, gagasan tentang pergantian kekuasaan dalam negara tidak dapat dilepaskan dari gagasan kedaulatan rakyat, yaitu yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.⁵² Harus diakui, hampir semua negara modern dewasa ini, secara formil, mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber kepada kehendak rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemu-

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Bandung: Refika Aditama, 2001), hlm. 84.

⁵⁰ Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, hlm. 10-11.

⁵¹ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan...*, hlm. 26.

⁵² Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan...*, hlm. 11.

dian dikenal sebagai konsep demokrasi.⁵³ Secara formal, demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, tetapi pengejawantahannya di satu negara dengan negara lain berbeda-beda.⁵⁴

Kedaulatan rakyat menjadi landasan berkembangnya demokrasi. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah seiring waktu sejak abad ke-18 bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara.

Istilah demokrasi berasal dari Yunani Kuno pada abad ke-5 SM. Secara etimologis, *demokrasi* berasal dari kata *demos* yang berarti rakyat atau penduduk dan *cratein* yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Oleh karena itu, secara bahasa, *demokrasi* adalah keadaan negara yang kedaulatan atau kekuasaan tertingginya berada di tangan rakyat. Presiden Amerika Serikat ke-16, Abraham Lincoln mengatakan bahwa demokrasi adalah *government of the people, by the people and for the people*, atau lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁵⁵

Aidul Fitriaciada⁵⁶ mendeskripsikan pengertian dan perkembangan demokrasi sebagai berikut:

“Istilah demokrasi berasal dari Yunani kuno, tetapi di mata para pemikir Yunani kuno sendiri, termasuk Plato, Aristoteles, dan Thucydides, demokrasi bukanlah bentuk pemerintahan yang ideal. Mereka menilai demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat miskin atau bahkan pemerintahan oleh orang dungu. Di dunia Barat, pandangan yang negatif atas demokrasi ini bertahan selama lebih dari dua ribu tahun hingga abad ke-17.”

Demokrasi sempat berkembang di beberapa negara, seperti Inggris pada masa Perang Sipil (1640-1660) yang dilakukan oleh gerakan Le-

⁵³ *Ibid.*, hlm. 11-12.

⁵⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, hlm. 105-106.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Aidul Fitriaciada Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan...*, hlm. 45.

veller. Akan tetapi, gagasan demokrasi ini hanya muncul dalam waktu singkat dan pengaruhnya hanya terbatas di Inggris. Gagasan demokrasi modern mulai berkembang di Eropa, terutama setelah kemunculan konsep negara-bangsa (*nation state*) pada abad ke-17. Pemikir-pemikir seperti Hobbes, Locke, Montesqueu, dan Rousseau kemudian mendorong berkembangnya gagasan konstitusionalisme dan demokrasi di Eropa dan Amerika.⁵⁷ Lebih lanjut, Aidul Fitriada meringkas tentang ciri-ciri utama demokrasi konstitusional sebagai berikut:⁵⁸

“a) Prinsip-prinsip pembenar: prinsip mayoritas adalah cara yang efektif dan diperlukan untuk melindungi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah untuk memelihara kebebasan. Dalam kehidupan politik, ekonomi, agar ada kebebasan individu dan inisiatif, aturan mayoritas harus dibatasi oleh aturan hukum (*rule of law*). Hanya di bawah kondisi tersebut prinsip mayoritas dapat berfungsi secara adil dan bermanfaat. b) Ciri-ciri utama: negara konstitusional (dicirikan dalam tradisi politik Anglo-Amerika, termasuk pemisahan kekuasaan), *rule of law*, intervensi negara secara minimal dalam kehidupan masyarakat sipil dan pribadi, masyarakat pasar bebas. c) Kondisi umum: kepemimpinan politik efektif yang dipandu oleh prinsip-prinsip liberal: minimisasi dari pengaturan birokrasi yang eksekutif, pembatasan peranan kelompok-kelompok kepentingan, terutama serikat pekerja, tata perdagangan bebas internasional, minimalisasi (penghapusan, jika mungkin) hambatan kolektivisme dalam segala bentuk.”

Di luar belahan dunia Eropa dan Amerika Utara, gagasan demokrasi berkembang di berbagai tempat, jauh sebelum berkembangnya gagasan demokrasi modern, seperti di Madinah, Jazirah Arab, pada abad ke-7, pada masa hidup Nabi Muhammad SAW. Demikian pula

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 75.

di kawasan Nusantara juga telah berkembang beberapa tradisi demokrasi.⁵⁹

David Held,⁶⁰ dianggap sebagai orang yang paling pas meletakkan pengertian dan prinsi-prinsip demokrasi yang sangat komprehensif, menyatakan:

“Orang seharusnya bebas dan setara dalam menentukan kondisi kehidupannya, yaitu mereka harus memperoleh hak yang sama (dan, karena itu, kewajibannya yang sama) dalam suatu kerangka pikir yang menghasilkan dan membatasi peluang yang tersedia untuk mereka, asalkan menyebarkan kerangka pikir itu untuk tidak meniadakan hak-hak orang lain.”⁶¹

Terdapat dua hal pokok dalam pemikiran Held di atas, yaitu kebebasan dan kesetaraan. Keduanya merupakan prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi (*democracy autonomy*). Dalam konteks dua prinsip tersebut, di luar hak memilih untuk memberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam agenda politik.⁶²

Demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan di dalam pemerintahan. Oleh karena itu, setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara. Dalam negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi. Hasil pemilihan umum, yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat.⁶³

⁵⁹ Aidul Fitriadi Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan...*

⁶⁰ George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 14.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan...*, hlm. 33.

⁶³ Sarbaini, “Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum”, *Inovatif*, Vol. 7, No. 3 (2014).

Dalam hal perebutan kekuasaan, demokrasi Barat cenderung membicarakan konflik dibandingkan kerja sama, juga senantiasa bersifat rasional dan menolak wahyu. Setiap perbuatan yang dilakukan mesti dihubungkan dengan kepentingan.⁶⁴ Mengenai demokrasi ini, Dahl menitikberatkan pada aspek kebebasan dan persamaan/ketsetaraan politik. Kebebasan artinya setiap warga negara harus diberikan kebebasan terlibat dalam membuat dan mengambil keputusan. Persamaan atau kesetaraan artinya setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara, dan seluruh suara harus dihitung sama.⁶⁵

Henry B. Mayo menyatakan bahwa nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi adalah⁶⁶ 1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga, 2) menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah, 3) menyelenggarakan pergantian penguasa dengan teratur, 4) penggunaan pemaksaan seminimal mungkin, 5) pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman, dan 6) menegakkan keadilan.

Sementara itu, menurut Sri Soemantri, nilai pemerintahan untuk sebagian besar bergantung pada harga orang-orang yang duduk di dalamnya. Artinya, cara *pangreh* (yang memerintah) itu duduk dalam bermacam-macam lembaga kenegaraan merupakan sendi pokok dari ada atau tidaknya pemerintahan yang demokratis. Mengenai cara-cara menentukan orang-orang yang *pangreh* ini, Maurice Duverger, dalam bukunya *Les Legimes Politiques*, menyatakan adanya bermacam-macam cara untuk menunjuk para *Pangreh* Negara,⁶⁷ yaitu melalui perebutan kekuasaan, berdasarkan keturunan, kooptasi, undian, dan pemilihan. Cara tersebut kemudian digolongkan dalam dua kategori, penyerahan pemilihan orang-orang *pangreh* tersebut kepada orang-orang

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 18-19.

⁶⁶ Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, hlm. 118-119.

⁶⁷ Sri Soemantri, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 16-21. S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945* (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 59-60.

yang di-*reh* dan sebaliknya, yaitu yang hendak menjauhkan orang-orang yang di-*reh* dari pemilihan orang-orang *pangreh*. Hal ini dilakukan oleh mereka yang berkuasa. Kategori yang *pertama* dinamakan cara yang demokratis, sedangkan cara *kedua* merupakan cara yang otokratis. Di samping itu, masih ada kemungkinan cara campuran, yaitu sebagian demokratis dan sebagian lagi otokratis, yang merupakan peralihan dari yang satu kepada yang lain.⁶⁸

Habermas⁶⁹ menjelaskan tentang tiga langkah bahwa hukum sebagai *universum* bagi persoalan legitimasi kekuasaan. *Pertama*, harus ada hukum untuk menjamin pembentukan kekuasaan komunikatif secara legal. Hukum dipahami sebagai institusionalisasi legal dari prosedur komunikasi, sebagaimana dituntut oleh prinsip demokrasi. Masyarakat menyampaikan opini dan aspirasi secara demokratis dijamin secara legal. Jika syarat ini terpenuhi, deliberasi politis dapat menghasilkan hukum yang legitim. *Kedua*, kekuasaan administratif memakai hasil deliberatif itu sebagai program pragmatis. Jika pelaksanaannya sesuai dengan hukum yang legitim, maka praktik kekuasaan administratif dapat disebut legitim. *Ketiga*, hukum legitim itu menjadi pegangan baik bagi pengawasan lembaga peradilan atas praktik kekuasaan administratif maupun bagi pemecahan konflik-konflik tindakan. Kesimpulannya, hukum sebagai sarana organisasi sekaligus sebagai sumber legitimasi kekuasaan.⁷⁰

B. Kekuasaan menurut Konsep Islam

1. Konsep Demokrasi Berdasarkan Musyawarah

Konsep pokok yang merupakan dasar dari gagasan demokrasi dalam Islam adalah musyawarah. Perkataan *musyawarah* berasal dari bahasa Arab, akar katanya *syawara-yasy'uru-musyawarah* atau *syura* yang

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas* (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 110-111.

⁷⁰ *Ibid.*

berarti tanda, petunjuk, nasihat, pertimbangan.⁷¹ Dilihat dari perspektif kenegaraan, musyawarah adalah prinsip konstitusional⁷² yang berfungsi sebagai *rem* atau pencegah kekuasaan absolut penguasa.⁷³

Penjelasan lebih detail tentang musyawarah diuraikan oleh Inna Junaenah (2016) berikut:

“Kata *syura*, diurai dalam Tafsir Al-Misbah, terambil dari kata *syawr*. Kata itu bermakna “mengambil dan mengeluarkan pendapat dengan pendapat lain”. Kata ini diambil dari kalimat *syirtu al-‘asal* yang bermakna “saya mengeluarkan madu (dari wadahnya)”. Hal ini mempersamakan pendapat yang terbaik dengan madu, dan bermusyawarah adalah upaya meraih madu itu di mana pun dia ditemukan, dengan kata lain, pendapat siapa pun yang dinilai benar tanpa mempertimbangkan siapa yang menyampaikannya. Madu dihasilkan oleh lebah, maka orang yang bermusyawarah bagaikan lebah, makhluk yang sangat disiplin, mengagumkan dalam bekerja sama, dan makan sari kembang. Ia hinggap di mana pun tidak pernah merusak, tidak mengganggu kecuali diganggu, sengatannya pun menjadi obat. Itulah deskripsi secara eksplisit tentang musyawarah oleh Quraish Shihab”.⁷⁴

Atip Latifulhayat mengibaratkan karakter orang yang bermusyawarah sebagai *kualifikasi lebah*.⁷⁵ Oleh karena itu, tidak semua orang dapat bermusyawarah. Makna bermusyawarah diilustrasikan sebagai proses menghasilkan madu. Begitu pula musyawarah, ia digambarkan sebagai proses mengumpulkan pendapat dan pandangan-pandangan terbaik untuk menghasilkan yang terbaik untuk kebaikan masyarakat. Hal ini merujuk pada Q.S. Ali Imran [3]: 159 yang menjelaskan:

⁷¹ Aidul Fitrijadi Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan...*, hlm. 93.

⁷² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 83.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Inna Junaenah, “Kontribusi Tatanan Islam terhadap Demokrasi Permusyawaratan di Indonesia”, *Ahkam* Vol. XVI, No. 2 (Juli 2016), hlm. 166-167.

⁷⁵ *Ibid.*

“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 maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

Dari gambaran di atas, Atip Latifulhayat (dalam Inna Junaenah, 2016) menyimpulkan:

“...terdapat prinsip-prinsip dasar gagasan bermusyawarah dalam Islam. Prinsip *pertama*, makna musyawarah adalah menjalankan perintah Allah untuk mengumpulkan pandangan-pandangan dalam urusan-urusan kemanusiaan. Prinsip *kedua*, tujuan bermusyawarah adalah merumuskan pandangan terbaik bagi kebaikan kepentingan bersama. Ilustrasi madu yang dihasilkan oleh para lebah sekaligus menjadi prinsip yang *ketiga*. Kriteria orang-orang yang bermusyawarah perlu sejalan dengan kriteria ini. Maksudnya, lebah hanya menghasilkan produk yang terbaik.⁷⁶

Lebih lanjut Atip Latifulhayat menjelaskan:⁷⁷

“Lebah tidak pernah mendatangi tempat yang kotor. Hal ini merupakan ilustrasi bahwa orang yang layak bermusyawarah selalu menjaga dirinya dari perbuatan yang tercela. Selain itu, lebah tidak pernah mengganggu, jika tidak diganggu, sebagai ilustrasi bahwa orang yang bermusyawarah memiliki harga diri yang tinggi. Pengaruhnya ditunjukkan hanya jika situasi diperlukan dengan tujuan kebaikan masyarakat.”

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

Selanjutnya, Quraish Shihab (dalam Inna Junaenah, 2016) memberikan tafsir tentang *madu*:

“Bahwa madu, selain manis, merupakan obat sekaligus sumber kesehatan dan kekuatan. Dengan gambaran bahwa kata *amruhum*, menunjukkan bahwa yang mereka musyawarahkan adalah hal-hal yang berkaitan dengan urusan serta yang berada dalam kewenangan mereka. Tafsir ini juga menjelaskan bahwa tidak ditemukan keterangan dalam Al-Qur’an mengenai bentuk *syura* yang dianjurkannya. Ini untuk memberi kesempatan kepada setiap masyarakat untuk menyusun bentuk *syura* sesuai perkembangan dan ciri masyarakat masing-masing.”⁷⁸

Secara umum, umat Islam wajib bermusyawarah dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan. Kewajiban ini terutama dibebankan kepada penyelenggara kekuasaan negara.⁷⁹ Pelaksanaan musyawarah merupakan penghargaan kepada tokoh-tokoh dan para pemimpin masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam berbagai urusan dan kepentingan bersama.⁸⁰ Muhammad Abduh⁸¹ mengaitkan kedudukan musyawarah dalam sistem politik dan pemerintahan. Secara fungsional, baginya, musyawarah adalah untuk membicarakan kemaslahatan masyarakat dan masalah-masalah masa depan pemerintahan. Melalui musyawarah, rakyat menjadi terdidik dalam mengeluarkan pendapat dan mempraktikannya, bukan mempratikkan pendapat seorang kepala negara sekalipun pendapatnya benar.⁸² Lebih lanjut, Muhammad Abduh⁸³ menjelaskan:

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Khudzaifah Dimiyati *et al.*, *Hukum dan Moral Basis Epistemologi Paradigma Rasional HLA Hart* Cetakan pertama (Yogyakarta: Genta Publishing, 2017), hlm. 96.

⁸⁰ Suyuthi Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah* (Yogyakarta: Ombak, 2014), hlm. 255.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

“Allah mewajibkan kepada para penguasa untuk membentuk lembaga musyawarah, sebab itu perbuatan terpuji di sisi Allah. Ayat ini, benar-benar merupakan perintah yang wajib dipatuhi agar terwujud keutuhan dan kekuatan umat untuk mengerjakan yang makruf dan menjauhi yang Munkar. Karena perintah tersebut bersifat umum, maka ia harus dilaksanakan bersama-sama oleh umat dan penguasa. Sebab tiada kebenaran yang lebih baik daripada keadilan, dan tiada kesalahan yang lebih buruk daripada tirani (*istibdad*).”

QS Ali Imran [3]: 159 memerintahkan musyawarah berkaitan dengan peperangan dan hal-hal duniawiyah lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan, dan lain-lain. Berdasarkan konteks historis, ayat tersebut turun berkenaan dengan permusyawaratan Nabi Muhammad SAW dengan kaum Muslimin Madinah pada saat menghadapi perang Uhud. Ayat ini juga berhubungan dengan ayat QS Al-Syuura [42]: 38 yang secara umum memerintahkan seluruh umat Islam untuk melakukan musyawarah dalam memutuskan suatu urusan dengan berdasarkan kepatuhan pada hukum Allah.⁸⁴

Menurut Abdullah Hamid Ismail al-Anshori,⁸⁵ dalam bukunya *Al-Syura wa Asaruha fi al-Demokratyah*, pentingnya musyawarah adalah “musyawarah dapat mewujudkan kesatuan bangsa, melatih kegiatan otak dalam berpikir, dan sebagai jalan menuju kepada kebenaran yang mengandung kebaikan dan keberkatan”. Selanjutnya, musyawarah merupakan “keutamaan yang manusiawi”, ia merupakan jalan lurus untuk mengetahui dan mengungkapkan pendapat-pendapat dengan tujuan mencapai kebenaran yang sesungguhnya serta kejelasan dalam setiap permasalahan.⁸⁶

⁸⁴ Aidul Fitriada Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan...*, hlm. 93-94.

⁸⁵ Muhammad Hanafi, “Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia”, *Jurnal Cita Hukum* Vol. I, No. 2 (Desember 2013), hlm. 228-230.

⁸⁶ “Esensi musyawarah menunjukkan realitas persamaan kedudukan dan derajat manusia, kebebasan berpendapat dan hak kritik serta pengakuan terhadap kemanusiaan itu sendiri. Dengan musyawarah ditemukan cara untuk mempersatukan manusia, mempersatukan golongan-golongan dengan berbagai atribut di tengah-tengah bergejolaknya problema-problema umum, dan dengan musyawarah pula dikembangkan tukar pikiran dan pendapat. Pelaksanaan musyawarah bagi kehidupan manusia lebih dari sekedar kepentingan politik suatu kelompok maupun negara, karena ia merupakan karakter mendasar bagi kelompok masyarakat secara keseluruhan.” *Ibid*.

2. Pergantian Kekuasaan menurut Islam

Dalam Al-Qur'an terdapat istilah *khalifah* yang maknanya berkisar di antara kata kerja: menggantikan, menenggalkan, atau kata benda pengganti atau pewaris, tetapi ada juga yang artinya telah “menyimpang”, seperti berselisih, menyalahi janji, atau beraneka ragam.⁸⁷ Perkataan *khalf* artinya suksesi, pergantian atau generasi penerus, wakil, pengganti, penguasa. Kata ini, menurut keterangan Ensiklopedi Islam, adalah istilah yang muncul dalam sejarah pemerintahan Islam sebagai institusi politik Islam, yang bersinonim dengan kata *imamah* yang berarti kepemimpinan.⁸⁸

Abdul Wahhab Khallaf⁸⁹ menyatakan bahwa kata-kata *Imamah*, *Khalifah*, dan *kepemimpinan umat islam* adalah sinonim, yang mempunyai satu arti, yaitu memimpin umat dalam agama dan dunia. Standar kepemimpinan adalah demi kemaslahatan dan mengatur umat serta menjaga agama dan politik dunia. Mayoritas ulama mengatakan bahwa mengangkat pemimpin untuk mengurus umat hukumnya wajib. Kewajiban tersebut karena beberapa alasan.

“*Pertama*, konsensus sahabat atas adanya figur seorang pemimpin, sehingga para sahabat mendahulukan pembaiatan Abu Bakar daripada pemakaman Rasulullah SAW. *Kedua*, menegakkan hukuman dan benteng kekuasaan adalah wajib, dan jika ada suatu perkara tidak akan sempurna kecuali dengan sesuatu, maka sesuatu itu menjadi wajib. *Ketiga*, dalam kepemimpinan akan menarik kemanfaatan dan menolak kerusakan, dan ini hukumnya wajib berdasarkan dalil *ijma*.”⁹⁰

Sebagian umat Islam berpendapat bahwa kewajiban tersebut berdasarkan pendekatan rasio dengan alasan bahwa setiap umat pasti membutuhkan kekuatan untuk mengatur peraturan dan mengatur in-

⁸⁷ M. Dawam Raharjo, *Ensiklopedi Al-Quran: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci* cetakan kedua (Jakarta: Paramadina, 2002), hlm. 349.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm 357.

⁸⁹ Abdul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2005), hlm 58-59.

⁹⁰ *Ibid.*

dividu. Ini karena keberadaan seorang hakim merupakan kebutuhan kehidupan sosial manusia. Dua pendekatan tersebut dapat dikompromikan, sehingga kepemimpinan merupakan tuntutan. Untuk menegakkan undang-undang serta melindungi individu, maka hukum telah menetapkan sebagai penguat atas tuntutan rasio, sehingga pendekatan rasio dan hukum tentang kewajiban mengangkat pemimpin dapat dikompromikan. Hanya saja, akal berperan sebagai penegak secara mutlak. Sedangkan hukum mengantarkan idealisme yang tinggi. Dengan demikian, dalam kepemimpinan akan menjadi kuat, jika ada hubungan masyarakat dan tidak ada unsur paksaan. Sedangkan yang dikehendaki hukum adalah mencapai kehidupan individual yang sempurna, sebagaimana yang dikehendaki akal.⁹¹

Urgensi pengangkatan kepala negara dalam pandangan Islam, menurut Al-Mawardi, kepemimpinan negara merupakan instrumen untuk meneruskan misi kenabian guna memelihara agama dan mengatur dunia. Pemeliharaan agama dan pengaturan negara merupakan dua jenis aktifitas yang berbeda, tetapi berhubungan secara simbolik.⁹² Al-Mawardi menjelaskan:

“Di dalam sebuah negara membutuhkan enam sendi utama untuk berdiri; *pertama*, menjadikan agama sebagai pedoman. Agama diperlukan sebagai pengendali hawa nafsu dan pembimbing hati nurani manusia. Agama merupakan fondasi yang kokoh untuk menciptakan kesejahteraan dan ketenangan negara. *Kedua*, pemimpin yang bijak dan memiliki otoritas yang melekat dalam dirinya dengan kekuasaannya. Dengan kriteria ini, seorang pemimpin dapat mengompromikan beberapa aspirasi yang berbeda, sehingga dapat membangun negara mencapai tujuan. *Ketiga*, keadilan yang menyeluruh yang dengannya akan tercipta kedamaian, kerukunan, rasa hormat, ketaatan pada pemimpin, dan meningkatkan gairah rakyat untuk berprestasi.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Rashda Diana, “Al-Mawardi dan Konsep Kenegaraan dalam Islam”, *Tsaqafah* Vol. 13. No. 1 (Mei 2017), hlm. 157-176.

Keadilan itu bermula dari sikap adil pada diri sendiri, kemudian kepada orang lain. Keadilan kepada orang lain dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori, yaitu; 1) adil kepada bawahan (*subordinat*), seperti keadilan kepala negara kepada wakil atau pejabat eksekutif bawahannya, 2) adil kepada atasan (*superior*), yaitu keadilan yang dilakukan oleh rakyat kepada kepala negara, untuk patuh, loyal dan siap membantu negara, dan 3) adil kepada sejawat (*peer*), yaitu keadilan kepada orang yang setara, dengan cara menghormati sikap mereka, tidak mempermalukan dan menyerangnya. *Keempat*, keamanan semesta, yang akan memberi *inner peace* (kedamaian batin) kepada rakyat, dan pada akhirnya mendorong rakyat berinisiatif dan kreatif dalam membangun negara. *Kelima*, kesuburan tanah air yang berkesinambungan, yang akan menguatkan inisiatif rakyat untuk menyediakan kebutuhan pangan dan kebutuhan ekonomis lainnya sehingga konflik antarpenduduk dapat dikurangi dan teratasi. *Keenam*, harapan bertahan dan mengembangkan kehidupan. Kehidupan manusia melahirkan generasi-generasi masa depan. Generasi sekarang harus mempersiapkan sarana dan prasarana, struktur dan infrastruktur bagi generasi mendatang. Orang yang tidak mempunyai harapan bertahan (*hope of survival*) maka ia tidak mempunyai semangat dan usaha untuk hidup mapan.”⁹³

Al-Mawardi merupakan pemikir politik pertama yang menjelaskan mekanisme pengangkatan kepala negara dan pemecatannya dengan baik. Al-Mawardi berpendapat bahwa:

“Pemilihan kepala negara harus memiliki dua unsur, yaitu *Ahl al-Ikhtiyâr* (orang yang berhak untuk memilih) dan *Ahl al-Imâmah* (orang yang berhak untuk dipilih menjadi kepala negara). Orang yang berhak dicalonkan sebagai kepala negara (*Ahl al-Imâmah*) harus memiliki tujuh syarat berikut ini: (1) adil; (2) mempunyai ilmu untuk melakukan ijtihad dalam menghadapi persoalan-persoalan dan hukum; (3) sehat pendengaran, mata,

⁹³ *Ibid.*

dan lisannya, supaya dapat berurusan langsung dengan tanggung jawabnya; (4) sehat badan, sehingga tidak terhalang untuk melakukan gerak dan melangkah cepat; (5) pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umum; (6) berani dan tegas membela rakyat dan menghadapi musuh; dan (7) keturunan Quraisy.”⁹⁴

Syarat-syarat pemimpin dari satu sampai enam, yakni adil, berilmu, sehat fisik, kreatif dan berani, itu jelas. Syarat tersebut bertujuan supaya pemimpin dengan kewajibannya mampu menjaga politik dunia. Syarat tersebut disepakati ulama. Namun demikian, syarat ketujuh diperselisihkan. Letak perbedaannya pada tidak adanya *nas* yang pasti karena banyak dalil yang menentang tentang syarat tersebut. Selain itu, suatu syarat harus mempunyai tujuan. Nasab *Quraisy* bila dijadikan syarat, maka bukan merupakan tujuan. Sedangkan untuk menjaga agama dan politik dunia dapat dilakukan oleh orang yang mampu dari keturunan mana pun. Jika dijadikan syarat, maka nasab tersebut bagi orang *Quraisy* mempunyai kekuasaan dan kekuatan untuk dijadikan seorang *khalifah* yang dapat menjalankan kewajibannya. Jadi, di sini, syarat seorang khalifah adalah harus dari kaum fanatis terbaik.⁹⁵

Ibnu Khaldun berkata:

“Apabila persyaratan keturunan *Quraisy* itu masih tetap, hal itu disebabkan untuk menolak perselisihan mereka dari sifat fanatisme dan rakus. Kami mengetahui bahwa Allah SWT tidak memprioritaskan hukum pada satu generasi, dan umat tertentu. Kita mengetahui bahwa itu cukup untuk saya tolak dan kami menolaknya karena persyaratan keturunan Quraisy itu bukti adanya sifat fanatisme. Kami mensyaratkan orang yang mengu-

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 168. Baca juga Muhammad Amin, “Pemikiran Politik Al-Mawardi”, *Jurnal Politik Profetik* Vol. 04, No. 2 (2016), hlm. 129-132.

⁹⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, hlm. 62.

rusi umat Islam dari orang terbaik supaya mereka mengikuti petunjuk-Nya.”⁹⁶

Bahwa figur pemimpin harus mampu melindungi rakyat dengan baik, sebagaimana dapat dilihat di negara lain bahwa tidak harus dari bangsa *Quraisy* sebab dakwah Islam bersifat umum. Sifat bangsa Arab mewakili dan mencakup semua bangsa. Allah SWT menjadikan khali-fah di bumi ini sebagai penegak dan pengurus masalah kehidupan manusia supaya sejahtera dan terhindar dari bahaya. Tujuan ini dapat tercapai manakala ada orang yang mampu memimpin.

Sedangkan bagi orang yang tidak memenuhi syarat dan disepakati oleh ulama bahwa dia tidak dapat menjadi pemimpin, maka manusia tidak boleh taat kepadanya, meskipun ia dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang adil, berilmu, dan kreatif. Masalah yang terpenting adalah memilih sosok pemimpin kemudian mengangkatnya. Para ulama berpendapat bahwa memilih pemimpin dengan jabatannya dan sebab pengangkatan, secara sepintas, adalah tidak benar. Oleh karena kepemimpinan jika tidak disahkan oleh dewan perwakilan rakyat, maka dia bukan pemimpin dan tidak wajib ditaati. Jadi syaratnya harus memperoleh pengakuan dari dewan perwakilan rakyat, dan bukan karena kepemimpinan.⁹⁷

Abdul Wahhab Khallaf⁹⁸ mengatakan:

“Bila umat Islam mengetahui bahwa setelah wafatnya Abu Bakar adalah lebih baik daripada peristiwa pada masa Umar, kemudian mereka membaikinya, tentu tidak ada orang yang menentanginya. Dengan demikian, periode Abu Bakar menjadi hujjah atas mereka. Begitu juga seumpama umat Islam membaikat seseorang selain orang enam yang telah dibentuk oleh Umar melalui musyawarah. Masyarakat setelah itu hanya dapat mengatakan bahwa masyarakat telah menjadikannya pemimpin,

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

seperti ada hak untuk membimbing politik semasa menjabat pimpinan. Dan masyarakat berhak untuk memecat pemimpin itu jika ternyata dia tidak dapat melaksanakan sumpah jabatannya. Maka kepemimpinan seorang khalifah harus diangkat oleh dewan perwakilan rakyat, dan tidak diangkat oleh individu. Oleh karena itu, Umar mempersiapkan pembaiatan Abu Bakar dengan spontanitas, dan Allah SWT melindungi di antara perwakilan rakyat. Sedangkan Abu Bakar sendiri tidak merencanakan Umar sehingga musyawarah berjalan Panjang dan tidak ada seorang pun di antara para sahabat yang menentangnya.”

Ahl al-Ikhtiyâr diharuskan memenuhi tiga persyaratan, yaitu kredibilitas pribadinya atau keseimbangan (*al-'adâlah*) memenuhi semua kriteria, mempunyai ilmu, sehingga tahu orang yang berhak dan pantas untuk memangku jabatan kepala negara dengan syarat-syaratnya, dan memiliki pendapat yang kuat dan hikmah yang membuatnya dapat memilih orang yang paling pantas untuk memangku jabatan kepala negara dan orang yang paling mampu dan pandai dalam membuat kebijakan yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat.⁹⁹ Selanjutnya, Al-Mawardi berpendapat:

“Suksesi kepala negara dapat ditempuh dengan dua sistem: 1) dipilih oleh *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*, dan 2) wasiat atau penunjukan langsung oleh imam sebelumnya. Menurut Hashbi ash-Shiddieqy konsep al-Mawardi ini dikarenakan bahwa baik dari sumber awal agama Islam maupun dari fakta historis, beliau tidak menemukan sistem baku tentang suksesi kepala negara. Dalam sejarah awal Islam, yakni masa *al-Khulafâ al-Râsyidûn*, suksesi kepala negara tercorak ke dalam tiga variasi: *pertama*, pemilihan umum yang dilakukan oleh lembaga legislatif seperti kasus Abu Bakar; *kedua*, pemilihan sistem komisi yang dipilih untuk menentukan penggantikan kepala negara, kemudian penentuan komisi ini dipromosikan kepada rakyat untuk disahkan, seperti promosi Umar bin Khattab; *ketiga*, sistem penun-

⁹⁹ Muhammad Amin, “Pemikiran Politik Al-Mawardi”.

jukan oleh kepala negara sebelumnya dengan terlebih dulu memperhatikan suara politik rakyat, sebagaimana naik tahtanya Utsman ibn Affan.”¹⁰⁰

Dalam praktik pemilihan pemimpin, sebagaimana pemikiran Al-Mawardi, relevan dengan pemikiran tentang nilai-nilai Islam sebagai pedoman kehidupan bernegara secara umum disampaikan oleh Absori dan kawan-kawan berikut:¹⁰¹

“Konsep dasar dari nilai-nilai syari’ah sebagai pondasi dalam kehidupan berbangsa dan kehidupan bernegara, di mana orientasi tersebut adalah untuk mewujudkan hakikat kehidupan dalam beragama melalui *maqâshid al-syari’ah*. Islam sebagai *al-dîn* telah memberikan dasar-dasar kehidupan umat Muslim melalui Al-Qur’an dan Al-Sunnah. Kedua hal tersebut mengandung nilai-nilai tuntunan kehidupan umat manusia termasuk dalam menjalankan syariah bagi umat Muslim. Syari’ah dalam perspektif terminologi merupakan “jalan”. Secara *isthilâhi*, ia dimaknai sebagai jalan untuk sampai kepada Allah SWT. Makna dasar dari syari’ah itu sendiri harus diwujudkan dalam pemahaman dasar *maqâshid al-syari’ah*, di mana dapat dimaknai dalam cakupan kehidupan bernegara, karena makna yang terkandung adalah nilai-nilai universalitas dari *maqâshid al-syari’ah*. Dalam konteks keindonesiaan, maka *maqâshid al-syari’ah* merupakan bagian dari konsepsi dasar berketuhanan Yang Maha Esa dengan tujuan menciptakan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.”

Intinya, menggunakan paradigma profetik dalam setiap proses bernegara, termasuk pemilihan pemimpin, sebagaimana dikemukakan Khudzaifah Dimiyati, Absori dan kawan-kawan:

¹⁰⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*.

¹⁰¹ Absori *et al.*, “Transformation of Maqâshid Al-Syari’ah (An Overview of The Development of Islamic Law in Indonesia)”, *Al- al-Ihkâ* Vol.11, No.1 (Juni 2016).

“Paradigma profetik mendasarkan pada asumsi epistemologi, yaitu moralitas relatif merupakan hasil penciptaan dan kehendak realitas absolut dan norma moralitas, yaitu realitas seharusnya (*sollen*) yang diciptakan atas kehendak yang berwenang melalui utusan dengan nilai/etos epistemologi berupa perpaduan antara realitas masyarakat dan nilai-nilai kewahyuan.”¹⁰²

Ada pula pemikir Islam, seperti Ibnu Kaldun (1332-1406), dalam bukunya *Al-Muqaddimah*. Dia antara lain menulis bahwa kerajaan dan dinasti hanya dapat ditegakkan atas bantuan solidaritas rakyat karena kemenangan terdapat di pihak yang memiliki solidaritas lebih kuat, dan yang anggota-anggotanya lebih sanggup berjuang dan bersedia mati demi kepentingan bersama.¹⁰³ Selanjutnya dikatakan bahwa:

“Sebagian manusia keliru yang mengatakan bahwa menegakkan pemimpin adalah tidak wajib, baik menurut pendekatan akal maupun hukum. Di antara mereka itu, Al-Asam dari kalangan Mu'tazilah dan kalangan Khawarij, dan lain-lain. Menurut mereka bahwa yang wajib hanyalah memberi informasi tentang hukum, dan bila umat sudah sadar atas keadilan dan pelaksanaan hukum Allah SWT, maka tidak butuh figur pemimpin dan tidak wajib memilih pemimpin. Akan tetapi, pendapat itu masih ditentang dengan dasar *ijma'*. Faktor yang mendorong mereka berpendapat seperti itu adalah penghindaran dari kekuasaan dan mazhabnya. Akhirnya, disimpulkan bahwa mayoritas ulama sepakat bahwa umat Islam wajib mempunyai imam besar atas pemimpin tinggi yang disetujui dan memperoleh dukungan umat manusia.”¹⁰⁴

¹⁰² Khudzaifah Dimiyati *et al.*, “Morality and Law: Critics upon HLA Hart's Moral Paradigm Epistemology Basis based on Prophetic Paradigm”, *Jurnal Dinamika Hukum Unsoed*, Vol. 5, No. 2 (17 Januari 2017), hlm. 23-30.

¹⁰³ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, hlm. 152.

¹⁰⁴ Abdul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, hlm 60-61.

Inu Kencana Syafii¹⁰⁵ mendeskripsikan tentang pemikiran Ibnu Khaldun yang sangat dipengaruhi Al-Qur'an dan Hadist sebagai berikut:

“Kedudukan sebagai raja adalah suatu kedudukan terhormat dan diperebutkan karena memberikan kepada orang yang memegang kedudukan itu, kekayaan duniawi dan juga kepuasan lahir dan bathin. Oleh karena itu, ia menjadi sasaran perebutan dan jarang sekali dilepaskan penguasa dengan sukarela. Sebaliknya, selalu di bawah paksaan. Perebutan membawa kepada perjuangan dan peperangan serta runtuhnya singasana-singasana. Kesemuanya itu tidak dapat terjadi kalau tidak dengan solidaritas sosial.”

Begitu pun pemikiran Taqiyuddin An-Nabani, pendiri Hizbut Tahrir, lahir 1909 di Ijzim, Yordania¹⁰⁶ bahwa negara Islam yang mereka dambakan adalah sistem *kekhalfahan* yang mengatur dunia dan akhirat tanpa terpisah, sehingga pemimpin umat beragama sekaligus menjadi pemimpin pemerintahan sebagaimana layaknya kekhalfahan mulai dari Khalifah Al-Rasyidah sesudah Rasulullah Muhammad SAW, kekhalfahan Umayyah, Kekhalifahan Abbasiyah, sampai dengan kekhalfahan Ottoman yang terakhir dibubarkan Kemal Attaturk di Turki pada tahun 1924.¹⁰⁷

Gagasan demokrasi memang diterima secara luas di kalangan umat Islam Indonesia.¹⁰⁸ Penerimaan ini merupakan resultan dari gerakan modernisme Islam yang berkembang di kalangan umat Islam pada umumnya yang menerima demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang sesuai dengan ajaran Islam. Demokrasi dinilai sebagai sistem yang dipraktikkan pada masa-masa awal penyebaran Islam oleh Nabi Muhammad SAW serta para sahabat *Khulafa al-Rasyidin*, yakni, Abu

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 153.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 91-93.

Bakar al-Shiddiq *ra*, Umar bin Khatab *ra*, Utsman bin Affan *ra*, dan Ali bin Abi Thalib *ra*. Setelah berakhirnya masa *Khulafa al-Rasyidin*, demokrasi mengalami kemunduran di kalangan umat Islam bersamaan dengan ekspansi politik Islam dan munculnya sistem kekhalifahan yang mengembalikan tradisi despotisme monarki pra-Islam.¹⁰⁹

Pemikiran Islam tidak menerima gagasan demokrasi secara keseluruhan, tetapi mengembangkan suatu gagasan mengenai demokrasi berdasarkan ajaran Islam. Dalam posisi ini, pada dasarnya kalangan Islam berada pada sikap yang paralel dengan kaum kebangsaan yang sangat anti-Barat yang sama-sama mengembangkan gagasan demokrasi yang bersifat partikular. Sikap yang sama terlihat pula dalam penggunaan metodologi ilmu pengetahuan Barat dalam merekonstruksi konsepsi demokrasi masing-masing.¹¹⁰

Penerimaan atas demokrasi juga didasarkan pada pendekatan pragmatis berupa klaim sosiologis bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah Islam. Klaim inilah yang kemudian memunculkan kehendak untuk menerapkan syariat Islam bagi penganut-penganutnya di Indonesia. Pada posisi ini, gagasan demokrasi Islam telah menyebabkan posisi kalangan Islam berseberangan dengan kalangan kebangsaan. Meskipun menerima musyawarah sebagai lembaga demokrasi asli Indonesia, kaum kebangsaan menolak secara tegas penerapan syariat Islam yang menurut pemikiran Islam merupakan konsekuensi dari perintah musyawarah dalam ajaran Islam.¹¹¹

Menurut Ni'matul Huda,¹¹² hubungan Islam dengan demokrasi dibahas dalam dua pendekatan, yaitu pendekatan normatif dan empiris. Pada tataran normatif, mereka mempersoalkan nilai-nilai demo-

¹⁰⁹ Aidul Fitriada Azhari, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan...*

¹¹⁰ "Penerimaan atas demokrasi yang berbasis pada ajaran Islam mengandung konsekuensi adanya sistem pemerintahan yang berdasarkan Islam atau negara Islam. Konsep ini menekankan pada penerapan syariat Islam sebagai perwujudan dari sistem pemerintahan Islam, sehingga pada dasarnya demokrasi merupakan mekanisme untuk menjalankan syari'at Islam. Mekanisme untuk itu adalah melalui musyawarah yang merupakan lembaga bersama umat Islam yang diperintahkan Al-Quran dalam pengambilan keputusan. Musyawarah inilah yang menjadi konsep dasar dari gagasan demokrasi dalam pemikiran Islam." *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, hlm. 219-220.

krasi dari sudut pandang Islam. Sementara pada dataran empiris, mereka menganalisis implementasi demokrasi dalam praktik politik dan ketatanegaraan. Menurut Syafii Ma'arif, sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, pada dasarnya *syura* merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur'an. Jika konsep *syura* itu ditransformasikan dalam kehidupan modern sekarang, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktik demokrasi Barat.¹¹³

Dalam analisisnya, Ni'matul Huda berpendapat¹¹⁴ bahwa bentuk demokrasi dapat berbeda-beda menurut kondisi yang ada dalam suatu masyarakat. Agar dapat memilih bentuk demokrasi yang sesuai, peranan *ijtihad* menjadi sangat menentukan dan pelaksanaan prinsip *syura* dipertahankan serta dihormati secara sadar. Akhirnya, umat Islam bebas menentukan tipe sistem politik demokrasi yang mereka inginkan yang penting memberi kemanfaatan untuk umat secara keseluruhan.

Islam sangat kuat mempengaruhi budaya Indonesia di bidang kemasyarakatan dan kenegaraan. Dalam perumusan nilai-nilai Pancasila saja, unsur-unsur Islam itu tampak dalam konsep-konsep tentang adil, adab, rakyat, hikmat, musyawarah, dan wakil. Bahwa rumusan sila keempat Pancasila itu sangat mirip dengan ungkapan dalam bahasa Arab yang sering dijadikan dalil dan pegangan oleh para ulama, *ra'sul hikmah al-masyurah* (pangkal kebijaksanaan ialah musyawarah).¹¹⁵

Sementara, Inna Junaenah (2016)¹¹⁶ menyimpulkan hubungan antara Islam dan demokrasi adalah sebagai berikut:

¹¹³ "Tinjauan historis konsep *syura* yang pertama dalam sejarah Islam adalah menunjuk pada pertemuan di balai Sa'idah segera setelah Nabi Muhammad SAW wafat. Kejadian itu diikuti oleh pidato pelantikan Abu Bakar sebagai khalifah pertama. Dalam pidato pelantikannya itu, menyatakan bahwa dirinya telah menerima mandat dari rakyat yang memintanya melaksanakan Al-Qur'an dan Sunah, ia perlu didukung terus. Namun jika melakukan pelanggaran berat maka ia harus diturunkan." *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Nurcholish Madjid, *Islam Kemodernan dan Keindonesiaan* (Bandung: Mizan, 1987), hlm. 69.

¹¹⁶ Inna Junaenah, *Kontribusi Tatanan Islam...*, hlm. 170.

“Prinsip bermusyawarah dalam Islam dapat diidentifikasi dalam beberapa hal, yaitu makna dan tujuan bermusyawarah, lembaga yang bermusyawarah, dan pengambilan keputusan. *Pertama*, makna dan tujuan bermusyawarah dalam Islam merupakan perintah baik ditujukan kepada pemimpin maupun rakyat, untuk urusan-urusan di antara manusia. Dalam perwujudan lembaga negara di Indonesia, urusan yang dimusyawarahkan sangat kompleks baik untuk menentukan pengisian dan pemberhentian jabatan maupun untuk urusan pembentukan hukum. *Kedua*, lembaga yang bermusyawarah dalam Islam tidak dicontohkan secara spesifik. Dalam praktiknya, paling tidak ditemukan bahwa lembaga yang bermusyawarah merupakan lembaga perwakilan dari unsur-unsur masyarakat. Selain itu, diisyaratkan pula bahwa orang-orang yang bermusyawarah memiliki kriteria tersendiri dibanding dengan orang kebanyakan. *Ketiga*, pengambilan keputusan dilaksanakan setelah mengumpulkan pandangan-pandangan yang terbaik. Kompleksitas permasalahan dan jumlah anggota yang makin banyak memungkinkan berkembang opsi-opsi pengambilan keputusan ke arah pemungutan suara.”¹¹⁷

Sebagaimana dipetakan dan dikembangkan John L. Esposito dan James P. Piscatory, pandangan tentang Islam dan demokrasi, secara umum, dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok pemikiran.¹¹⁸ *Pertama*, Islam dan demokrasi adalah dua sistem politik yang berbeda. Islam tidak dapat disubordinasikan dengan demokrasi. Islam merupakan sistem politik yang *self-sufficient*. Hubungan keduanya bersifat *mutually exclusive*. Islam dipandang sebagai sistem politik alternatif terhadap demokrasi. Oleh karena itu, Islam dan demokrasi adalah dua hal yang berbeda, demokrasi sebagai konsep Barat tidak tepat untuk dijadikan acuan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sementara Islam sebagai agama yang *kaffah* (sempurna) yang tidak

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Azyumardi Azra, “Kata Pengantar” dalam Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2003), hlm. 141-142.

saja mengatur persoalan teologi (aqidah) dan ibadah, melainkan mengatur segala aspek kehidupan umat manusia.

Kedua, Islam berbeda dengan demokrasi apabila demokrasi didefinisikan secara procedural, tetapi Islam merupakan sistem politik demokratis bila demokrasi didefinisikan secara substantif, yakni kedaulatan di tangan rakyat dan negara merupakan terjemahan dari kedaulatan rakyat ini. Menurut kelompok ini, demokrasi adalah konsep yang sejalan dengan Islam setelah diadakan penyesuaian penafsiran terhadap konsep demokrasi itu sendiri. Di Indonesia, pandangan ini diwakili Moh. Natsir dan Jalaluddin Rahmat. *Ketiga*, Islam adalah sistem nilai yang membenarkan dan mendukung sistem politik demokrasi seperti yang dipraktikkan negara-negara maju. Di Indonesia, pandangan yang ketiga tampaknya lebih dominan karena demokrasi sudah menjadi bagian integral sistem pemerintahan Indonesia dan negara-negara Muslim lainnya. Di Indonesia, pandangan ini diwakili Nurcholis Madjid, Amien Rais, Munawir Syadzali, A. Syafii Ma'arif, dan Abdurrahman Wahid.¹¹⁹

3. Kedudukan Khalifah dalam Pemerintahan Islam

Khalifah dalam perspektif Islam mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai seorang pemimpin di muka bumi di satu sisi, yang harus merealisasikan tugas sucinya (pembawa rahmat bagi alam semesta), dan sebagai hamba Allah di sisi lain, yang harus patuh dan tunduk serta senantiasa terpanggil untuk mengabdikan dirinya di jalan Allah. Semua masalah umat Islam wajib dimusyawarahkan di antara mereka. Sebagaimana telah dibahas di muka, tidak diperkenankan dimonopoli oleh satu orang, dan kepemimpinan tinggi harus diangkat oleh dewan perwakilan rakyat baik dari kerabatnya atau pun tidak. Pemimpin tinggi dalam pemerintahan Islam sebagai pejabat tinggi negara berdasarkan undang-undang. Oleh karena kekuasaan presiden berada di tangan rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat, dan kekuasaan ini harus

¹¹⁹ *Ibid.*

memperoleh dukungan rakyat, serta kebijaksanaan seorang presiden harus bermanfaat bagi rakyat, maka ulama menetapkan bahwa rakyat berhak memecat presiden bila ada sebab yang menghendakinya. Dan bila terjadi fitnah, maka presiden harus menjadi orang yang paling bertanggung jawab, dan harus mencari jalan keluar terbaik.

Abu Bakar, *khalifah* pertama, pernah berpidato dalam khutbahnya, “Wahai manusia sungguh kami memimpin kalian, padahal kami bukan terbaik darimu, bila kami baik, bantulah kami, bila kami menyimpang, maka luruskanlah”. Dalam penutup khutbahnya dia berkata, “Taatlah kepadaku, selama kami taat kepada Allah SWT dan Rasul-Nya. Bila kami durhaka kepada Allah SWT, maka tidak ada taat kepadaku bagi kalian”. Abu Bakar juga meriwayatkan pidato Umar dan Usman untuk memperkuat iman rakyat, dan atas kekuasaan serta pertanggungjawaban di hadapan rakyat.¹²⁰

Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang, *khalifah* memimpin urusan agama dan dunia, termasuk pula kekuasaan politik negara, *khalifah* juga menjadi imam shalat, *amir al-hajj*, memberi rekomendasi *syiar* di masjid, dan khutbah pada masjid maupun saat hari raya, dan lain-lain urusan agama. Khalifah merangkap jabatan dengan tujuan utama menegakkan sendi-sendi agama dan politik dunia. Dia harus kreatif dalam mengatur urusan agama dan dunia, dan semua urusan kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan adalah tujuan paling utama sehubungan dengan pengangkatan seorang khalifah. Dalam Islam, tugas khalifah berkaitan dengan kebahagiaan manusia di dunia.¹²¹

Kekuasaan seorang khalifah dalam urusan agama tidak ada hubungannya dengan sifat ketuhanan atau kekuasaannya yang bersandar dari kekuatan *ghaib*. Akan tetapi, merupakan usaha sekelompok umat Islam yang dipercaya untuk menjaga agama dan politik dunia, sehingga mereka mengangkat khalifah demi kesejahteraan kehidupan manu-

¹²⁰ Abdul Wahhab Khallaf, *Politik Hukum Islam*, hlm. 65.

¹²¹ *Ibid.*

sia. Maka wajib bagi rakyat untuk mendengarkan dan taat kepada *khalifah*.¹²² Oleh karena itu, oleh sebagian orang, sifat ketuhanan yang dihubungkan dengan pemimpin tertinggi dalam pemerintahan Islam dianggap sebagai suatu kebebasan dan pendapat yang berlebihan karena kesucian para pemimpin bukan ajaran dasar agama. Abu Bakar pernah memperoleh seruan, “Wahai *khalifah* Allah SWT”. Maka Abu Bakar menjawab, “Saya bukan *khalifah* Allah SWT, tetapi saya *khalifah* Rasulullah SAW”. Mayoritas ulama melarang pemberian gelar seperti itu. Orang yang memberi gelar tersebut dianggap durhaka. Para ulama mengatakan, “Seorang khalifah akan tiada dan meninggal, sedangkan Allah SWT masih tetap dan tidak mati”. Banyak ayat Al-Qur’an yang meniadakan Rasulullah SAW sebagai pemegang kekuasaan keagamaan di tangan satu orang, dan kekuasaan ini tidak teristimewa untuk seorang *khalifah*.¹²³ Allah SWT berfirman:

“Maka berilah peringatan, karena sesungguhnya kamu hanyalah orang yang memberi peringatan, kamu bukanlah orang yang berkuasa atas mereka.” (Al-Ghasyiyah: 21-22)

“Dan kamu sekali-kali bukanlah seorang pemaksa terhadap mereka.” (Qaaf: 45)

“Bukanlah kewajibanmu menjadikan mereka memperoleh petunjuk akan tetapi Allahlah yang memberi petunjuk (taufik) siapa yang dikehendaki-Nya.” (Al-Baqarah: 272)

Sebagaimana dikemukakan Abdul Wahhab Khallaf¹²⁴ bahwa dalam Al-Qur’an, Hadis, dan pendapat Khulafa al-Rasyidin banyak memperkuat untuk mengikuti pendapat mayoritas.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

“Khalifah harus meralat pendapatnya jika ada pendapat orang lain dinyatakan benar. Di dalam kitab Islam dan Nasrani dikatakan, seorang *khalifah* dari umat Islam tidak masuk dan tidak memperoleh wahyu dari Tuhan, dan bukan darinya harus didahulukan tafsir Al-Qur’an dan Hadis, bukan khusus dia yang istimewa dalam memahami Al-Qur’an dan hukum dan karenanya kedudukannya bukan harus lebih tinggi, tetapi pemahaman semua orang itu sama, perbedaannya terletak pada sifat akal dan ketepatan dalam hukum. Masyarakat atau wakilnya adalah yang menentukan. Masyarakat adalah penegak kebenaran dalam bertindak, dan pendapat itu dapat diralat jika sewaktu-waktu ada kemaslahatan, dan itulah hukum masyarakat dari berbagai segi. Islam tidak mengenal kekuasaan agama selain pengarahannya yang baik, mengajak kebaikan dan menjauhi kejahatan, itulah kekuasaan yang diberikan Allah SWT kepada umat Islam.”

Menurut Al-Farabi, negara adalah “satu tubuh yang hidup, sebagai halnya tubuh manusia: tubuh manusia yang menyusun satu kesatuan”.¹²⁵ Sementara penerapan hukum Islam dalam semua aspek bernegara dilaksanakan dengan tata cara yang jelas dalam ajaran Islam.¹²⁶

“Pada waktu Muhammad bin Abdullah diangkat menjadi Rasul, kondisi masyarakat Mekah berikut keyakinannya, nilai-nilainya, perasaan, serta hukum-hukum yang dianut di tengah-tengah masyarakat sama sekali tidak Islami. Dengan latar belakang seperti ini, tahap pembinaan dimanfaatkan Rasulullah SAW untuk membangun akidah Islam dalam diri para pengikutnya serta memperkokoh keimanan mereka kepada Allah SWT. Tahap ini digunakan untuk mengganti nilai-nilai jahiliyah dengan konsep tauhid, yakni keesaan Allah SWT. Rasulullah SAW mengumpulkan para pengikutnya di Dar al-Arqam dan membentuk kepribadian mereka sesuai petunjuk Al-Qur’an.”¹²⁷

¹²⁵ Oksep Adhayanto, “Khilafah dalam Sistem Pemerintahan Islam”, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1 (2011), hlm. 80-92.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

Ada dua istilah yang dominan berkaitan dengan *core*-nya politik Islam, yaitu *khilafah* dan *imamah*. Meskipun sama-sama bersumber dari Al-Qur'an, tetapi dalam praksis politik yang berkembang di dunia Islam, istilah ini digunakan oleh dua kelompok yang secara politik berseberangan, yaitu *Sunni* dan *Syiah*.¹²⁸

Menurut Ade Shitu-Agbetola (dalam Sudrajat, 2009)¹²⁹ kata *khilafah* dalam gramatika bahasa Arab merupakan bentuk kata benda verbal yang mensyaratkan adanya subyek atau pelaku yang aktif yang disebut *khalifah*. Kata *khilafah*, dengan demikian, menunjuk pada serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang, yaitu seseorang yang disebut *khalifah*. Oleh karena itu, tidak akan ada suatu khilafah tanpa adanya seorang khalifah. Menurut Ganai, secara literal, *khilafah* berarti penggantian terhadap pendahulu, baik bersifat individual maupun kelompok. Sedangkan secara teknis, *khilafah* adalah lembaga pemerintahan Islam yang berdasarkan pada Al-Qur'an dan Sunnah. Khilafah merupakan medium untuk menegakkan *din* (agama) dan memajukan *syariah*. Dari pandangan yang demikian, muncullah suatu konsep yang menyatakan bahwa Islam meliputi *din wa ad-daulah* (agama dan negara).¹³⁰ Menurut Munawwir, sebagaimana dikutip Ajat Sudrajat, kata *khalifah* sendiri berasal dari akar kata *khalafa* (*kh-l-f*), yang berarti menggantikan, mengikuti, atau yang datang kemudian. Bentuk jamak dari kata tersebut ada dua macam, yaitu *khulafa* dan *khalaif*. Sedangkan Quraish Shihab, masing-masing makna dari kata itu mengiringi atau sesuai dengan konteksnya. Seperti misalnya ketika Allah menguraikan pengangkatan Nabi Adam sebagai khalifah, digunakan kata tunggal (QS Al-Baqarah [2]: 30), sedangkan ketika berbicara tentang pengangkatan Nabi Daud digunakan bentuk jamak (QS Shad [38]: 26).¹³¹

¹²⁸ Ajat Sudrajat, "Khilafah Islamiyah dalam Perspektif Sejarah", *INFORMASI*, No. 2, XXXV (2009), hlm. 1-12.

¹²⁹ Ade Shitu-Agbetola, dikutip Ajat Sudrajat, *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Ajat Sudrajat, "Khilafah Islamiyah dalam...."

Mengutip Quraisy Shihab, Ajat Sudrajat sampai pada kesimpulan tentang penggunaan istilah *khalifah* dan *khilafah*, sebagai berikut:

“Penggunaan bentuk tunggal pada kasus Nabi Adam menurut Quraisy Shihab cukup beralasan, karena ketika itu memang belum ada masyarakat manusia, apalagi baru pada tataran ide. Redaksi yang digunakannya adalah” *Aku akan mengangkat di bumi khalifah...* “. Sedangkan pada kasus Nabi Daud, digunakan bentuk jamak serta past tense, yaitu” *Kami telah mengangkat engkau khalifah...* “. Hal ini mengisyaratkan adanya keterlibatan pihak lain selain Allah dalam pengangkatan itu. Di sisi lain dapat disimpulkan pula bahwa pengangkatan seseorang sebagai khalifah dapat dilakukan oleh seseorang selama itu masih dalam bentuk ide. Tetapi kalau akan diwujudkan dalam kehidupan sosial yang nyata, maka hendaknya dilakukan oleh orang banyak atau dengan melibatkan masyarakat). Dari kedua ayat tersebut di atas dapat pula disimpulkan akan adanya unsur-unsur yang menyertai kekhalifahan seseorang. Unsur-unsur tersebut adalah: (1) khalifah, yaitu orang yang diberi kekuasaan atau mandat, (2) wilayah kekuasaan, dan (3) hubungan antara khalifah dengan wilayah, dan hubungan khalifah dengan pemberi kekuasaan, yakni Allah. Kekhalifahan seseorang dengan demikian dapat dinilai dari sejauh mana seorang khalifah memperhatikan hubungan-hubungan tersebut. Ketika seorang khalifah mempraktikkan semua tindakan-tindakannya itu, maka yang demikian itu dinamakan khalifah. Dalam konteks politik yang lebih populer, kata khilafah dapat diartikan dengan pemerintahan. Jadi, kalau ada istilah *Khilafah Islamiyah*, itu berarti Pemerintahan Islam atau lebih tepatnya pemerintahan yang ditegakkan berdasarkan syariat Islam.”¹³²

Persoalan yang kemudian mengiringi pemerintahan Islam adalah mengenai bentuknya. Pemerintahan Islam yang berlangsung sepeninggal Nabi, khususnya pada masa *Khulafa al-Rasyidin* (Abu Bakar,

¹³² *Ibid.*

Umar ibn al-Khattab, Usman ibn Affan, dan Ali ibn Abi Thalib), sepadan dengan bentuk republik dalam konsep politik modern. Namun, pada kurun berikutnya, sejak pemerintahan Umayyah, Abbasiyah, sampai dengan Turki Usmani, dan pemerintahan Islam di wilayah yang lainnya, termasuk di Indonesia, adalah bercorak kerajaan atau monarki. Ciri utamanya adalah semasa Nabi dan Khulafa al-Rasyidin, pergantian kekuasaan tidak bersifat keturunan (*hereditas*) dan satu sama lain tidak memiliki hubungan kekerabatan, sementara pemerintahan selanjutnya pergantian kekuasaannya berlangsung secara turun-temurun, meskipun tidak mesti antara bapak dan anak. Tidak jarang pula pergantian itu terjadi berdasarkan pada seberapa kuat pengaruh seorang anggota (pangeran) istana atas pusaran politik yang ada di istana atau pusat pemerintahan.

Seperti diketahui, sampai masa wafatnya, Nabi Muhammad SAW tidak meninggalkan sekaligus menetapkan aturan yang rinci mengenai pemerintahan Islam, termasuk masalah bentuk dan penggantian kekuasaan. Nabi menyerahkan sepenuhnya urusan tersebut kepada umat Islam. Para ulama kemudian mengasosiasikan kenyataan ini dengan hadis yang berbunyi “*kalian lebih tabu tentang urusan dunia kalian*”.¹³³

C. Kekuasaan menurut Konsep Jawa

1. Konsepsi Jawa tentang Kekuasaan

Konsep orang Jawa tentang organisme negara, raja atau ratulah yang menjadi eksponen mikrokosmos, negara. Pandangan tentang alam yang terbagi dalam mikrokosmos—dunia manusia—dan makrokosmos—dunia supra-manusia—adalah sesuatu yang pokok bagi pandangan dunia orang Jawa, itu merupakan suatu kenyataan yang telah begitu terkenal sehingga tidak lagi membutuhkan pembuktian

¹³³ *Ibid.*

lebih lanjut.¹³⁴ Pandangan ini terkandung dua faktor yang penting bagi pemahaman orang Jawa mengenai kehidupan negara. *Pertama*, ada kesejajaran antara makrokosmos dan mikrokosmos, dan *kedua*, adanya pengaruh timbal-balik antara makrokosmos dan mikrokosmos. Kedua faktor ini menentukan bahwa ketertiban sosial (tata masyarakat) seyogianya dianggap sebagai peraturan yang teliti dan ketat yang mengikuti perubahan-perubahan musim yang sinambung tiada henti-hentinya dan pasti di dalam alam dan tiba serta berlalunya konstelasi bintang. Konsep tata yang demikian tentu menimbulkan sikap-sikap tradisional dan konservatif.¹³⁵

Adalah Zoetmulder menyampaikan pengertian monisme dengan kalimat yang sederhana bahwa Tuhan terlebur dalam dunia, sebab dunia merupakan *ada* yang tunggal dan mutlak. Analogi lain dari pandangan ini oleh pengarang juga diibaratkan seperti pengertian antara jiwa dan badan, beriringan dengan ungkapan sejumlah pandangan yang terdapat pada Mazhab atau pandangan hidup Masyarakat Timur (India) ada hakikat Tuhan yang dapat diraih terutama pada tingkatan Brahmana. Oleh konsep ini juga Spinoza dipakai pendapatnya tentang *natura-naturans* dan *natura-naturata*, sumber keilahian Tuhan yang terpancar dan terbentang dalam dunia sebagai wujud dari emanasinya.¹³⁶

Konsepsi Jawa tentang kekuasaan berbeda dengan konsep kekuasaan di Barat sejak abad pertengahan. Perbedaan ini berakibat pada perbedaan pandangan cara kerja politik dan sejarah.¹³⁷ Dalam kesadaran Barat kekuasaan merupakan gejala yang khas antarmanusia. Kekuasaan adalah kemampuan untuk memaksakan kehendak pada orang lain, untuk membuat mereka melakukan tindakan-tindakan yang kita ke-

¹³⁴ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Kekuasaan di Jawa Abad XVI-XIX* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2018), hlm. 39.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 40.

¹³⁶ PJ Zoetmulder, *Manunggaling Kawulo Gusti: Pantheisme dan Monisme dalam Satra Suluk Jawa* (Jakarta: kerjasama Perwakilan Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde dengan LIPI bersama Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 3.

¹³⁷ Benedict ROG Anderson, *Kuasa-Kata: Jelajah Budaya politik di Indonesia*, terjemahan Revianto Budi Santoso (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2000), hlm. 42.

hendaki.¹³⁸ Kebudayaan Jawa memiliki istilah yang mirip, tetapi tidak sama dengan konsep kekuasaan Barat, yakni *kesakten*. Untuk menjelaskan konsep kekuasaan Jawa, Anderson¹³⁹ mengkontraskannya dengan konsep kekuasaan Barat berdasarkan beberapa kriteria, yaitu abstrak tidaknya kekuasaan, sumber-sumber kekuasaan, jumlah kekuasaan dan moralitas kekuasaan.

“Kekuasaan menurut budaya Barat, memiliki tiga karakteristik. *Pertama*, kekuasaan bersifat abstrak. Dalam arti tertentu, kekuasaan merupakan sesuatu yang tak tampak dengan mata. Kekuasaan merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan hubungan antar manusia, mempengaruhi-mentaati. Dalam hal ini terdapat sejumlah orang yang secara sadar atau tidak sadar menaati (mengikuti) kehendak orang lain. Seseorang dikatakan mempunyai kekuasaan apabila dia dapat menunjukkan hubungan kausal antara pengaruhnya dan perilaku ketaatan dari pihak lain. *Kedua*, sumber kekuasaan bersifat majemuk. Seseorang dapat mempengaruhi orang lain apabila dia memiliki dan mampu menggunakan sumber-sumber kekuasaan. Sumber kekuasaan terdiri atas banyak jenis, seperti sarana paksaan fisik, kekayaan dan harta benda (ekonomi), normatif, jabatan, keahlian, informasi, status sosial, popularitas pribadi, dan massa yang terorganisasi. *Ketiga*, jumlah kekuasaan tidak terbatas. Kekuasaan tidak akan bersifat terbatas karena kekuasaan merupakan abstraksi yang menggambarkan hubungan manusia, karena sumber-sumber kekuasaan selalu bertambah baik jenis maupun jumlahnya sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Akhirnya, secara moral kekuasaan bersifat kabur. Konsep kekuasaan sekuler sebagai hubungan antar manusia, secara logika tidak dengan sendirinya memiliki legitimasi.”¹⁴⁰

¹³⁸ Franz Magnis-Suseno, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*. (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm. 98.

¹³⁹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, hlm. 81.

¹⁴⁰ “Karakteristik kesakten menurut budaya Jawa, *pertama*, kekuasaan bersifat konkrit. Keberadaan kekuasaan tidak terikat pada orang yang menggunakannya. Kekuasaan merupakan kekuatan spiritual, misterius, dan tak nyata yang menggerakkan dunia termasuk misteri kehidupan, seperti proses generasi dan regenerasi. *Kedua*, kekuasaan bersifat homogen. Semua kekuasaan berasal dari tipe dan sumber yang sama. Maksudnya bahwa kekuasaan dalam tangan individu atau kelompok tertentu identik dengan kekuasaan dalam individu atau kelompok lain. *Ketiga*, jumlah

Kesimpulannya, kekuasaan tidak memiliki implikasi moral. Kekuasaan tidak mempersoalkan baik dan buruk karena kekuasaan berasal dari sumber yang sama (homogen). Bagi orang Jawa, tidak ada artinya menyatakan haknya memerintah berdasarkan sumber kekuasaan yang berlegitimasi, sementara pihak lain memiliki kekuasaan yang tidak berlegitimasi. Kekuasaan tidak perlu pengakuan dari anggota masyarakat.

Akhirnya, masalah utama yang muncul dari konsep kekuasaan menurut budaya Jawa berbeda sekali dengan tradisi teori politik Barat, yakni bukan cara melaksanakan kekuasaan, tetapi cara mengakumulasi kekuasaan. Oleh sebab itu, dalam budaya Jawa yang dipermasalahkan adalah cara memusatkan dan memelihara kekuasaan, bukan cara menggunakan secara tepat guna.¹⁴¹

Sementara itu, Frans Magnis-Suseno mendiskripsikan kekuasaan Jawa sebagai berikut:¹⁴²

“Menurut paham Jawa kekuasaan adalah ungkapan energi ilahi yang tanpa bentuk, yang selalu kreatif meresapi seluruh kosmos. Kekuasaan bukanlah sesuatu gejala khas sosial yang berbeda dari kekuatan-kekuatan alam, melainkan ungkapan kekuatan kosmis yang dapat kita bayangkan sebagai semacam *fluidum* yang memenuhi seluruh kosmos. Pada prinsipnya kekuatan adidunia-wi itu ada di mana-mana, tetapi ada tempat, benda, dan manusia dengan pemusatan yang lebih tinggi. Orang yang dipenuhi oleh kekuatan itu tidak dapat dikalahkan dan tak dapat dilukai,

kekuasaan di dunia ini bersifat tetap. Kekuasaan itu ada bukan karena produk kekayaan, organisasi ataupun paksaan fisik maka kuantitasnya tetap. Namun distribusinya dapat berubah, pemegangnya dapat berganti-ganti. Konsentrasi kekuasaan pada satu tangan atau tempat berarti pengurangan secara proporsional pada tempat dan tangan lain.” *Ibid.*

¹⁴¹ “Di dalam budaya Jawa cara memperoleh kekuasaan dengan bertapa dan praktek yoga seperti berpuasa, berjalan tanpa tidur, meditasi dan tak melakukan hubungan kelamin dalam waktu tertentu. Dapat juga dengan upacara-upacara yang melibatkan banyak orang, objek-objek yang mengandung kekuatan gaib dan symbol-symbol yang mengandung kekuatan mistis, termasuk juga pementasan wayang dengan lakon terpilih. Juga dengan mengumpulkan gamelan, keris, kereta kencana, payung kebesaran dan barang-barang pusaka lain yang dipandang mempunyai kesakten. Tanda jelas untuk mengidentifikasi orang yang mempunyai kekuasaan adalah orang yang memusatkan kekuatan diri, menyerap kekuasaan dari luar, dan memusatkan di dalam dirinya sendiri hal-hal yang bertentangan. Tanda lain untuk mengetahui orang yang berkuasa, yaitu adanya *wahyu* (*divine radiance*). Perpindahan wahyu biasanya menandai memudarnya atau jatuhnya suatu dinasti atau rezim.” *Ibid.*

¹⁴² Franz Magnis-Suseno, *Etika Jawa: Sebuah...*, hlm. 98.

mereka itu sekti. Kekuatan yang membuat sakti, disebut *kasekten*. Kekuasaan politik adalah ungkapan *kasekten*, maka tidak merupakan sesuatu yang abstrak, suatu nama belaka bagi hubungan antara dua unsur yang konkrit, yaitu manusia atau kelompok manusia. Kekuasaan mempunyai substansi pada dirinya sendiri, bereksistensi pada dirinya sendiri, tidak tergantung dari dan mendahului terhadap segala pembawa empiris. Dalam kenyataan kekuasaan adalah hakekat realitas sendiri, dasar ilahinya, dilihat dari segi kekuatan-kekuatan yang mengalir padanya.”¹⁴³

Sebagaimana dikatakan oleh Franz Magnis-Suseno bahwa:

“Raja sebagai pemusatan kekuatan kosmis bahwa *kasekten* sang Raja diukur dari besar kecilnya monopoli kekuasaan yang dipenggangnya. Dari seorang Raja yang berkuasa mengalirlah ketenangan, keteraturan, kesuburan, dan kesejahteraan ke daerah sekeliling. Kekuasaan Raja terbukti apabila tidak ada lagi kecauan, kritik, perlawanan, apabila tidak ada lagi terdapat pusat-pusat kekuasaan yang belum tergantung dari padanya atau memberontak terhadap pemerintah pusat, apabila tidak ada lagi segala macam gangguan terhadap ketenteraman dan keselarasan dalam wilayah kekuasaannya. Apabila gejala-gejala *negative* tersebut di atas masih ada berarti penguasa belum atau tidak lagi, memiliki kekuatan batin untuk mempersatukan segala kekuatan kosmis dalam dirinya sendiri, terjadi penyurutan kemampuannya untuk memusatkan kekuatan-kekuatan adikodrati. Bagi orang Jawa, peristiwa-peristiwa semacam itu merupakan tanda bahwa akan ada pergantian kekuasaan.”¹⁴⁴

¹⁴³ “Bagi orang Jawa, kekuasaan menurut hakekatnya bersifat homogen, bersifat satu dan sama saja di mana pun ia menampakkan diri. Bentuk-bentuk kekuasaan yang dibedakan dalam kesadaran Barat, dalam paham Jawa hanya merupakan ungkapan realitas yang sama, berasal dari sumber yang sama dan berkualitas sama. Semua bentuk kekuasaan berdasarkan partisipasi pada kekuatan yang satu yang meresapi seluruh kosmos ini. Individu-individu atau kelompok yang memperoleh kekuasaan dapat dibayangkan sebagai wadah yang memuat sebagian dari *fluidum* kekuatan kosmis ini. Berdasarkan paham ini berarti jumlah total kekuasaan dalam alam semesta tetap sama saja. Jumlah itu tidak bisa bertambah atau berkurang karena identic dengan hakekat alam semesta itu sendiri. Yang bisa berubah hanyalah pembagian kekuasaan dalam kosmos. Konsentrasi kekuasaan di satu tempat dengan sendirinya berarti pengurangan kekuasaan di tempat-tempat lain.” *Ibid.*

¹⁴⁴ “Kesejatian kekuasaan penguasa tidak hanya nampak dalam akibat-akibatnya, melainkan juga dalam cara pelaksanaannya. Tanda kekuasaan yang sebenarnya ialah bahwa penguasa dapat mewujudkannya—keadaan se-

Sebagai contoh, kekuasaan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang didirikan oleh Pangeran Mangkubumi pada 1755 dirancang dengan landasan budaya Jawa dan Hindu dengan pembaruan yang mendasarkan pada ajaran dan nilai-nilai Islam.¹⁴⁵ Kekuasaan Mangkubumi menjadi Sultan Yogyakarta, dalam *Babad Mangkubumi*, diibaratkan seperti pahlawan yang ada dalam Al-Qur'an, yaitu Yusuf, seperti tercantum dalam Surat Yusuf.¹⁴⁶

Kekuasaan atau *power* dalam paham Jawa adalah segala kekuatan yang menyatakan dirinya, alam, dan kekuasaan adalah ungkapan energi ilahi yang tanpa bentuk yang selalu kreatif meresapi seluruh kosmos.¹⁴⁷ Dengan demikian, keinginan raja, rakyat hanya dapat menjawab “*ndherek ngarsa dalem*” (terserah pada kehendak raja). Kekuasaan yang begitu besar itu dikatakan “*wenang wiseso ing sanagari*” (kewenangan tertinggi di seluruh nagari). Kemauan raja adalah kemauan Tuhan, perkataan raja adalah kebenaran, atau dikenal dengan *Sabda Pandita Ratu*.¹⁴⁸ Kekuasaan tertinggi di seluruh negeri berasal dari tiga macam wahyu, yaitu *wahyu nubuwah* yang mendudukkan raja sebagai wakil Tuhan, *wahyu hukumah* yang menempatkan raja sebagai sumber hukum dengan wewenang *murbamisesa*, kedudukannya sebagai *Sang Murbawisesa*, atau Penguasa Tertinggi, mengakibatkan raja memiliki kekuasaan tidak terbatas dan segala keputusannya tidak boleh ditentang, karena dianggap sebagai kehendak Tuhan, dan *wahyu wilayah* yang mendudukkan raja sebagai yang berkuasa untuk memberi *pandam pangauban*, artinya memberi penerangan dan perlindungan

jahtera, adil dan tenteram serta keselarasan dalam alam dan masyarakat tanpa gangguan, rasa puas rakyat—tanpa bersusah payah dan tanpa paksaan. Seorang penguasa betul-betul berkuasa apabila segala-galanya seakan-akan terjadi dengan dirinya sendiri. Sebaliknya aktivitas yang intensif, kesibukan tak henti-hentinya, kegelisahan dan kekhawatiran tentang apakah akan sukses bagi orang Jawa merupakan tanda kelemahan. Kekuasaan yang sebenarnya nampak dalam ketenangan.” *Ibid.*, hlm. 100.

¹⁴⁵ Drajat Suhardjo, *Mengaji Ilmu Lingkungan Kraton* (Yogyakarta: Safria Insania Press, 2004), hlm. 2.

¹⁴⁶ MC Ricklefs, *Yogyakarta di bawah Sultan Mangkubumi 1749-1792* (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2002) hlm. 126.

¹⁴⁷ Jandra, *Model Kehidupan Masyarakat dalam Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta* (Yogyakarta: YKII-UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2007), hlm. 44.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 45.

kepada rakyatnya.¹⁴⁹ Inti tata pemerintahan tradisional adalah sang penguasa sebagai personifikasi kemanunggalan masyarakat. Kemanunggalan itu sendiri adalah simbol penting kuasa.¹⁵⁰ Dengan demikian, kekuasaan raja bergelar *Ngarso Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senopati Ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah*.

Oleh karena itu, konsep kekuasaan Jawa menentukan bahwa kekuasaan yang absolut itu harus diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat. Sebaliknya, agar raja dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, maka rakyat juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan. Dengan demikian, antara raja dan rakyat berlaku prinsip *jumbuhing kawulo-gusti* (bertemunya rakyat dan raja)¹⁵¹ atau istilah Zoetmulder¹⁵² “*manunggaling kawula Gusti*”, bersatunya rakyat dengan rajanya, juga dapat diartikan menyatunya manusia dengan Tuhannya, atau Tuhan hadir dalam diri manusia.

2. Pergantian Tahta Kerajaan-kerajaan di Jawa

Di Jawa, kedudukan raja paling sering diabsahkan dengan membuktikan kesinambungan. Hubungan darah atau pengalaman serupa, dengan seorang pendahulu yang agung memungkinkan seseorang ikut tersinari oleh aura (sinar keagungan), yang menjadikannya mata rantai kesinambungan. *Trahing Kusuma, rembesing madu, wijining tapa, tedaking andana warih* (turunan bunga, krisan madu, benih petapa, turunan mulia)¹⁵³ adalah ciri-ciri turunan leluhur yang agung dan tak bernoda).

¹⁴⁹ Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme, & Teladan Perjuangan* (Yogyakarta: Paradigma, 2009), hlm. 352.

¹⁵⁰ Benedict ROG Anderson, *Kuasa-Kata: Jelajah...*, hlm. 77.

¹⁵¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm 35

¹⁵² PJ Zoetmulder, *Manunggaling Kawulo Gusti...*

¹⁵³ Soemarsaid Moertono, *Negara dan Kekuasaan...*, hlm. 75. "Bila suatu wangsa yang memerintah tidak mempunyai tali hubungan darah dengan dinasti sebelumnya, maka orang Jawa mengusahakan berbagai cara untuk membuktikan kesinambungan. Kisah-kisah tentang doa permohonan yang khuyuk dari Ki Ageng Sela dan ramalan Sunan Giri bahwa keturunan Ki Ageng Pemanahan akan memerintah Jawa. Mungkin dapat dianggap sebagai usaha untuk memberi pengesahan kepada raja-raja terakhir Masa Mataram II berkat garis keturunan darah. Cerita ini dise-

Aidul Fitriciada Azhari¹⁵⁴ menggambarkan suksesi kerajaan-kerajaan di Jawa sebagai berikut:

“Sebagaimana kerajaan-kerajaan pada umumnya, kepemimpinan pada kerajaan-kerajaan konsentris dilakukan berdasarkan garis keturunan. Umumnya anak laki-laki tertua adalah yang menggantikan Raja sebelumnya dan berkuasa sampai meninggal dunia. Sekalipun memiliki dewan penasihat, tetapi dalam kerajaan konsentris Raja adalah penguasa absolut. Kekuasaannya bukan hanya bersifat teritorial, tetapi juga spiritual. Raja adalah perwujudan dewa di muka bumi.”

Sultan merupakan kata yang diambil dari bahasa Arab yang berarti raja atau pemimpin. Sultan merupakan gelar bagi raja-raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Gelar lengkap yang diberikan bagi raja-raja Yogyakarta adalah *Senopati Ing Alaga Abdurrahman Sayyidin Panatagama Khalifatullah*. Sultan adalah seorang raja atau pemimpin masyarakat dan pemerintahan. *Senopati Ing Alaga* menunjukkan bahwa sultan secara lahiriah adalah seorang panglima bagi setiap diri manusia untuk mengalahkan musuh yang ada pada dirinya. *Abdurrahman* memiliki arti bahwa setiap raja atau manusia merupakan gambaran batiniah hamba Allah yang memperoleh limpahan kasih sayangnya. *Sayyidin Panatagama* memiliki maksud bahwa setiap raja atau manusia diharapkan menjadi penopang agama. Kemudian gelar *Khalifatullah* adalah cermin bahwa raja/sultan adalah penguasa yang memperoleh cahaya ketuhanan yang memerintah sebagai *wali Allah*.¹⁵⁵

Wacana tentang raja sebagai poros dunia tidak dilepaskan dari konstruksi teoretis tentang paham kekuasaan Jawa yang meliputi, antara

lipkan dalam *Babad Tanah Jawa*, bahwa pemahaman orang Jawa tentang kenyataan batas tujuh turunan pada hak istimewa yang demikian.”

¹⁵⁴ Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm 29.

¹⁵⁵ M. Jandra, “Pergulatan Islam dengan Budaya Jawa yang Tercermin dalam Naskah Serat Puji I” dalam Tas-hadi, Mifedwil J. (ed.), *Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta* (Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Bekerja sama dengan Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia, 2001), hlm. 15-16.

lain raja sebagai pusat kekuasaan kosmis dan mistis, peranan *wahyu* dan *ngelmu kasampurnaan*, dan sumber-sumber simbolik yang mendukung kekuasaan raja seperti pusaka kerajaan, tarian tradisional, upacara ritual religius, dan nilai-nilai seorang pemimpin.¹⁵⁶ Berkaitan dengan paham kekuasaan Jawa tersebut, terdapat perbedaan antara paham kekuasaan Jawa dengan paham kekuasaan Barat modern. Di Barat, untuk memperoleh kekuasaan, haruslah dengan melakukan interaksi dengan manusia dalam masyarakatnya. Lain halnya dengan di Jawa yang sumber kekuasaannya berasal dari Tuhan. Kekuasaan raja Jawa lebih bersifat transendental dan adikodrati yang secara otomatis kekuasaan raja tersebut juga bersifat gaib atau adiduniawi dan spiritual.¹⁵⁷

Dalam konsep kejawen, kekuasaan itu ada mekanismenya, otonom, tidak dapat diintervensi manusia dan mengandung misteri besar dan bersifat ketuhanan. Seseorang boleh berharap, berusaha, dan memperebutkan kekuasaan, tetapi semuanya bersifat relatif karena Tuhan telah mengaturnya secara sendirian dan menetapkan orang yang akan dianugerahi kekuasaan itu. Tidak ada kaitannya dengan penilaian seseorang tentang pantas atau tidak pantas, baik atau buruk karena seseorang yang memperoleh kekuasaan akan pantas dengan sendirinya sekaligus akan menjadi kebaikan.¹⁵⁸ Seseorang yang terpilih secara gaib memperoleh anugerah kekuasaan, wahyu cokroningrat, dengan sendirinya akan terjadi proses penyesuaian kosmis, yang mengatur pergerakan dan pergeseran yang saling menyesuaikan dan membentuk harmoni untuk mendukung eksistensi kekuasaan. Lalu pergerakan dan pergeseran itu otomatis akan membentuk konfigurasi menjadi elite kekuasaan baru di sekitar penguasa yang mengatur dan

¹⁵⁶ Isbodroini Suyanto, "Faham Kekuasaan Jawa: Pandangan Elit Keraton Surakarta dan Yogyakarta", *Jurnal Antropologi Indonesia*, Vol. 29, No. 2 (2005), 209.

¹⁵⁷ Lailatuzz Zuhriyah, "Kosmologi Islam Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat", *Teosofi: Jurnal Tasawuf dan Pemikiran Islam*, Vol. 3, No. 1 (Juni 2013).

¹⁵⁸ Musa Asy'arie, *NKRI, Budaya Politik dan Pendidikan* (Yogyakarta: LESFI, 2005), hlm. 234.

menentukan jalannya kekuasaan.¹⁵⁹ Selanjutnya Musa Asy'arie mengatakan bahwa:

“Dalam pemikiran Islam, kekuasaan dipandang sakral sebagai manifestasi kekuasaan yang ada di atas langit, merupakan amanat Allah yang dianugerahkan kepada seseorang yang kelak akan dipertanggungjawabkan dalam kehidupan di akhirat. Kekuasaan tidak selayaknya diminta, dikejar-kejar, apalagi diperebutkan Al-Qur'an menyatakan *tu'izzu man tasya' wa-tidhillu man tasya'* memuliakan siapa yang dikehendaki-Nya dan merendahkan siapa yang dikehendaki-Nya. Karena itu, yang dipentingkan dalam kekuasaan Islam adalah kelayakan secara normatif keagamaan. Pada sisi lain, kekuasaan dalam Islam merupakan cobaan dan ujian bagi iman seseorang apakah ia mampu menjalankan perintah Tuhan atau tidak, terutama saat kekuasaan bersentuhan dengan masalah dan kepentingan duniawi yang memberi kenikmatan dan kesenangan sesaat. Di sinilah pergulatan iman dan tuntunan duniawi berlangsung ketat. Tidak jarang penguasa, para raja dan Sultan menetapkan standar ganda dalam menjalankan ajaran Islam, dengan mengakomodasi aneka kepentingan duniawi yang cenderung berlawanan dengan doktrin keagamaan.”¹⁶⁰

Sementara itu, menurut Aidul Fitriciada Azhari, tradisi bernegara di Indonesia juga mengenal adanya tradisi istana yang berkembang di kerajaan-kerajaan di seluruh Indonesia. Struktur kerajaan ini dipengaruhi oleh kebudayaan India dan China yang mengenal adanya struktur negara yang bersifat konsentris.¹⁶¹ Watak konsentris itu bahkan tidak mampu diubah sekalipun datang pengaruh Islam yang lebih egaliter. Kerajaan-kerajaan di Jawa hanya mengubah legitimasinya dari res-tu dewa-dewa Hindu kepada kuasa Allah monoteis dalam Islam. Selebihnya, watak konsentris terpelihara dalam struktur pemerintahan

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 235-236.

¹⁶¹ Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara...*, hlm. 20.

dan membentuk masyarakat hierarkhis yang ketat. Gelar-gelar raja Jawa merepresentasikan dengan jelas masih bertahannya konsep Raja-Dewa-Raja sebagai reinkarnasi dewa—tetapi melegitimasinya dengan konsep kekhalifahan dalam Islam dalam bentuk gelar *Kalipatullah*, yang berarti wakil Allah di muka bumi.¹⁶²

Menurut Haryanto, sebagaimana dikutip oleh Susilo Harjono,¹⁶³ pergantian elit, penguasa, atau pemimpin kerajaan mengikuti pola tertentu berdasarkan dominasi tradisional yang biasanya kaku. Dengan kata lain, monarki merupakan bentuk pemerintahan suatu negara yang dipimpin seorang raja diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan. Oleh karena itu, pengangkatannya tidak melibatkan publik atau masyarakat umum.

¹⁶² *Ibid.*, hlm 24

¹⁶³ Susilo Harjono, *Kronik Suksesi Keraton...*, hlm. 6.

3

Bentuk Pemerintahan Monarki

Menurut konstitusi-konstitusi Inggris dan Kanada, eksekutif masih mempunyai beberapa “*discretionary power*”, yang terkenal sebagai prerogatif raja.¹ Istilah terakhir ini digunakan untuk mencakup sekumpulan besar hak-hak dan *privileges* yang dimiliki oleh raja dan dilaksanakan tanpa suatu kekuasaan perundang-undangan yang langsung. Jika Parlemen menghendaki, dengan undang-undang (*statute*) ia dapat membatalkan prerogatif itu. Dengan kata lain, prerogatif itu ada selama dan sejauh ia diakui dan diijinkan oleh undang-undang.²

Seorang otoriter dalam Perbandingan Hukum Tatanegara dalam hubungan ini menulis sebagai berikut:

“Yet, even though the administrative rule-making power is an enormous one today in the common-law countries, it is still one which has its source in delegations by the legislature. In Anglo-American theory, it is only the elected representatives of the people who have been vested with the inherent power to legislate. Other governmental organs may exercise legislative authority only by virtue of an express grant of such

¹ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm 61-62.

² *Ibid.*

authority from the legislature. It is in this sense that the common lawyer has become accustomed to the term 'delegated legislation', as indicating the exercise by the administration of rule-making authority which has been delegated to it".³

A. Inggris

Sebelum menjadi kerajaan, Inggris berada di bawah kekuasaan Romawi. Setelah 410 M, kekuasaan Romawi di Inggris berakhir dan Inggris dipimpin oleh tujuh kerajaan kecil atau *Heptarchy*. Sampai akhirnya, pada 1066, secara resmi William Sang Penakluk menyatakan diri sebagai Raja Inggris.⁴ Sejak awal sampai sekarang, Inggris terus berdinamika dengan sistem monarkinya.

Inggris merupakan negara berbentuk kerajaan. Penerus tahta ditentukan berdasarkan garis keturunan. Jabatan seorang raja berakhir saat kematiannya atau peraturan menghendakinya untuk turun tahta. Penerus tahta secara otomatis merupakan garis keturunan selanjutnya. Garis keturunan ditentukan dari hukum kebiasaan yang berlaku di Inggris dan penerus kerajaan diurutkan dari anak tertua dengan urutan anak laki-laki terlebih dahulu sebelum anak perempuan.⁵

Akan tetapi, dengan diberlakukannya Undang-undang tentang Sukse-si Kerajaan tahun 2013, ketentuan tersebut diubah karena mengandung unsur diskriminasi. Penerus kerajaan tidak lagi diurutkan berdasarkan gender.⁶ Laki-laki dan perempuan memiliki urutan kesempatan yang sama dalam estafet garis kepemimpinan. Ketentuan tersebut bertujuan untuk menghilangkan preferensi laki-laki sebagai penerus tahta kerajaan.⁷ Dengan semangat menghapus diskriminasi, undang-undang tersebut juga mengatur bahwa penerus kerajaan yang menikah dengan seorang Ka-

³ *Ibid.*

⁴ Royal Central, "How The English Monarchy Began", <http://royalcentral.co.uk/blogs/how-the-english-monarchy-began-5968>, diakses pada 14 Juni 2019

⁵ *Ibid.*

⁶ Succession to the Crown Act 2013: Chapter 20.

⁷ Draf rancangan undang-undang tersebut justru berasal dari Dewan Rakyat. Panitia Pembaharuan Politik dan Konstitusi, Dewan Rakyat pada laporannya yang kesebelas *Rules of Royal Succession* menyampaikan bahwa usulan untuk mengakhiri preferensi laki-laki di atas perempuan telah disambut baik oleh banyak pihak termasuk dari Ratu Elizabeth II.

tolik tidak menghapuskan haknya untuk masuk dalam urutan pewaris tahta.

Sebagai kepala negara, raja atau ratu harus netral terhadap segala urusan-urusan politik, tidak dapat memilih atau pun memihak dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, raja atau ratu masih memiliki peran penting dalam pemerintahan Inggris, meskipun lebih bersifat seremonial dan formal. Perannya dalam pemerintahan, termasuk membuka setiap sidang parlemen baru, memberikan persetujuan kerajaan terhadap setiap peraturan, dan menyetujui masukan dan pernyataan dari Dewan Penasihat.⁸ Persetujuan dari kerajaan sangatlah penting bagi Parlemen agar rancangan peraturan tersebut dapat menjadi hukum. Walaupun pada kenyataannya tidak pernah ditolak sejak tahun 1707.⁹ Penunjukan Perdana Menteri merupakan hak prerogatif Pemimpin Kerajaan, tentu saja berdasarkan konvensi ketatanegaraan yang ada. Biasanya, Perdana Menteri merupakan pemimpin dari partai yang menguasai mayoritas kursi di Parlemen.¹⁰

B. Malaysia

Malaysia tidak hanya dikenal luas sebagai negara yang plural, tetapi juga sistem ketatanegaraannya yang unik.¹¹ Hal tersebut karena kerajaan yang terdapat di Malaysia tidak hanya satu, melainkan sembilan. Malaysia merupakan negara monarki konstitusional berupa federasi 13 negara bagian. Dari 13 negara bagian, sembilan di antaranya merupakan kesultanan yang masing-masing dipimpin oleh sultan. Empat negara bagian lainnya dipimpin oleh gubernur yang diangkat oleh Raja Malaysia. Sembilan sultan tersebut tergabung membentuk Majelis Raja-Raja. Raja Ma-

⁸ "The Queen's Role in Government", <https://www.royal.uk/queen-and-government?ch=1#bio-section-0>, diakses pada 14 Juni 2019.

⁹ "The Queen and Parliament", <https://www.royal.uk/queen-and-government?ch=2#bio-section-1>, diakses pada 14 Juni 2019.

¹⁰ "The Queen and Prime Minister", <https://www.royal.uk/queen-and-government>

¹¹ Ali Fuat Gökçe, May 2013, "Federal Parliamentary Democracy with a Constitutional Monarchy: Malaysia", *International Journal of Social Science*, Vol. 6, no. 5, hlm. 328. "Malaysia menganut sistem pemerintahan monarki konstitusional, dimana kekuasaan dibagi antara Kerajaan dan Parlemen. Parlemen terdiri dari wakil-wakil rakyat yang terpilih dalam pemilihan umum. System di Malaysia berbeda dengan negara lain, dimana Malaysia terdiri dari negara-negara bagian dan masing-masingnya mempunyai lembaga legislatif dan eksekutif."

laysia yang bergelar Yang di-Pertuan Agong dipilih oleh dan dari antara para anggota Majlis Raja-Raja, dan bertahta selama lima tahun, yang kemudian diadakan pemilihan ulang lagi untuk memilih raja yang baru. Untuk terpilih menjadi Yang di-Pertuan Agong, harus memperoleh dukungan minimal lima dari sembilan sultan tersebut. Meskipun secara formal pemilihan diadakan tiap lima tahun, secara *de facto*, posisi Yang di-Pertuan Agong, digilir antara para sultan karena sudah menjadi kesepakatan para sultan sejak Kerajaan Malaysia berdiri tahun 1957.¹² Pemilihan Yang di-Pertuan Agong selalu berjalan lancar dan tak pernah ada sengketa.¹³ Ini membuktikan bahwa kesepakatan telah menjadi *paugeran* (meminjam istilah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat) yang ditaati sejak Kerajaan Malaysia berdiri tahun 1957.

Pada dasarnya, Kerajaan Malaysia memiliki hubungan dengan nasionalisme Melayu, yang telah berkembang sejak abad ke-19. Gerakan nasionalisme memperoleh momentum ketika Inggris¹⁴ mengusulkan Persekutuan Melayu (*Malayan Union*) pada 1946 yang mengurangi kekuatan para penguasa Melayu dan memberikan kewarganegaraan pada imigran asing. Di bawah tekanan kuat dari organisasi aliansi multirasial, Inggris menarik usulan dan kemudian menyepakati pembentukan Persekutuan Tanah Melayu (*the Federation of Malaya*) pada 31 Agustus 1957. Melayu

¹² Pernyataan dari Lim Wei Jiet dalam artikel yang ditulis oleh Kate Mayberry, "Malaysia's royals to select new king in unique rotational system", <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/malaysia-royals-select-king-unique-rotational-system-190122032114993.html>, diakses pada 15 Juni 2019. "Meskipun masa kolonialisme Inggris sudah berlangsung sejak 1874, akan tetapi Inggris tidak menghapus sistem monarki yang terdapat di negara bagian Malaysia. Inggris menganggap hal tersebut lebih efektif jika kerajaan diberikan tempat di sistem yang mereka buat. Untuk itulah, saat Malaysia merdeka kerajaan-kerajaan ini tetap mendapatkan tempat. Konsepnya, tidak ada yang lebih superior satu sama lain."

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Yang_di-Pertuan_Agong, diakses pada 18 April 2018.

¹⁴ "Sebagai bekas jajahan Inggris, Malaysia tetap mempertahankan tradisi hukum kebiasaan Inggris *common law system*. Tradisi ini berdiri di tengah-tengah sistem hukum Islam (yang dilaksanakan oleh pengadilan Syariah) dan hukum adat berbagai kelompok penduduk asli. Malaysia adalah negara multietnis, multikultural, dan multiagama. Sistem hukum nasional mencerminkan masyarakat yang heterogen yang telah dipengaruhi dan dibentuk oleh eksternal serta budaya asli. Indonesia sebagai bekas jajahan Belanda yang menganut tradisi *Civil Law System*, juga tetap mempertahankan tradisi hukum Belanda khususnya dalam sistem hukum pidana di tengah tradisi hukum Islam dan hukum adat. Seperti halnya Malaysia, Indonesia memiliki sistem hukum Plural, yaitu sistem hukum nasional yang di dalamnya hidup berdampingan dua atau lebih tradisi. Sistem hukum Malaysia hukum merupakan integrasi dari *Common Law*, hukum Syariah dan tradisi hukum adat. sedangkan Sistem hukum Indonesia merupakan integrasi dari *Civil Law*, hukum Islam dan tradisi hukum adat". Baca Pavin Chachavalpongpun, "Monarchies in Southeast Asia 1 Kerajaan di Asia Tenggara", *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 13 (March 2013): Center for Southeast Asian Studies, Universitas Kyoto..

mempunyai kedudukan khusus dalam pemerintahan Persekutuan. Melayu beserta tradisinya harus dilindungi dan diimplementasikan dalam hukum Konstitusi Persekutuan, sebagaimana rekomendasi dari Komisi yang harus diterima di dalam Konstitusi Persekutuan:

1. *The establishment of a strong central government with the States and Settlements enjoying a measure of autonomy (the question of the residual legislative power to be examined by, and to be the subject of recommendations by the Commission) and with machinery for consultation between the central Government and the States and Settlements on certain on financial matters to be specified in the Constitution*
2. *The safeguarding of the position and prestige of Their Highnesses as constitutional Rules of their respective States*
3. *A constitutional Yang di-Pertuan Besar (Head of State) for the Federation to be chosen from among Their Highnesses the Rules*
4. *A common nationality for the whole of the Federation*
5. *The safeguarding of the special position of the Malay and legitimate interests of other communities (Commission, 1957: par 2).*¹⁵

Selama beberapa abad, para pendatang dari Minangkabau datang ke Semenanjung Malaya dan memengaruhi pembentukan budaya Melayu. Mereka juga mendirikan sejumlah kerajaan di Semenanjung, seperti Johor, Perak, dan Negeri Sembilan. Di antara kerajaan-kerajaan itu, Negeri Sembilan menerapkan Adat Perpatih dan yang lainnya mempraktikkan adat Temenggong. Secara khusus, kerajaan Negeri Sembilan didirikan oleh orang-orang Minangkabau dengan Raja Meulawar sebagai Raja pertama. Menurut kajian hukum ketatanegaraan, adat Temenggong adalah otokratis, sedangkan Perpatih adalah demokratis. Menurut adat Temenggong, Raja sebagai penguasa memiliki otoritas tertinggi dalam pengambilan keputusan. Adat Temenggong juga menerapkan sistem suksesi kerajaan yang bersifat turun temurun.¹⁶

¹⁵ Aidul Fitriaciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 97.

¹⁶ *Ibid.*

Pada saat proses penyusunan konstitusi pada 1957, para pendiri Malaysia telah mengadopsi sistem pemilihan Raja di Negeri Sembilan sebagai sistem monarki konstitusional Persekutuan Malaysia. Yang di-Pertuan Agong adalah Kepala Negara Persekutuan dan dipilih salah satu dari Sembilan Raja Melayu dengan masa jabatan lima tahun. Pemilihannya atas dasar rotasi (Pasal 32 ayat (3) UUD Malaysia). Sekalipun lembaga kerajaan Yang di-Pertuan Agong berasal dari hukum adat, bukan berarti bahwa sistem monarki efektif terpisah dari hukum Islam (*syara*). Dalam UUD Malaysia, hubungan tersebut diungkapkan dalam fungsi Yang di-Pertuan Agong sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Agama Islam.¹⁷

C. Thailand

Monarki absolut yang telah berlangsung selama tujuh abad harus tumbang di tangan pendudukan oleh petugas militer pada 24 Juni 1932. Sejak saat itu, sistem pemerintahan di Thailand berubah menjadi monarki konstitusional. Thailand berdinamika terus dari satu kudeta ke kudeta yang lain, ketidakstabilan kondisi politik, dan pergantian parlemen. Akan tetapi, keberadaan kerajaan tetaplah stabil dan masyarakat tetap menaruh hormat kepada raja.¹⁸

Thailand adalah negara demokrasi dengan Raja berperan sebagai Kepala Negara.¹⁹ Raja dinobatkan dalam satu ritual keagamaan Buddha, untuk itulah Raja harus beragama Buddha dan menjunjung tinggi ajaran agama Buddha. Raja memperoleh tempat istimewa. Oleh karena itu, ti-

¹⁷ "Yang Dipertuan Agong menjabat sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dijabat oleh seorang Perdana Menteri. Sultan diberikan hak untuk menunjuk senator berdasarkan saran dari Perdana Menteri. Semua undang-undang yang diajukan oleh parlemen harus diteliti oleh Sultan sebelum dapat berlaku. Yang Dipertuan Agong merupakan gelar kehormatan tertinggi, dan diberikan hak istimewa untuk dapat menganugerahkan penghargaan, pangkat dan gelar kehormatan lain. Disamping itu, Sultan juga memiliki kekuasaan dibidang kehakiman, yakni dapat menunjuk Ketua Pengadilan Federal, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung berpijak pada peraturan yang terdapat di Konstitusi Federal dan berdasarkan nasihat dari Perdana Menteri. Sultan juga dapat memberikan grasi kepada narapidana Pengadilan Federal dan Pengadilan Militer. Sebagai Kepala di Bidang Keagamaan, Sultan berwenang memberikan grasi terhadap hukuman yang dikeluarkan oleh Pengadilan Syariah. Kewenangan Sultan juga termasuk sebagai komandan angkatan bersenjata." *Ibid.*, Ali Fuat Gökçe, "Federal Parliamentary Democracy..."

¹⁸ Suchit Bunbongkarn, "Democracy and Monarchy in Thailand", diakses dari <http://www.thailandtoday.in.th/monarchy/eilibrary/article/194>, diakses pada 21 Juni 2019.

¹⁹ Pasal 2 Konstitusi Thailand.

dak seorang pun boleh membeberkan segala macam tuduhan terhadap Raja.²⁰ Wewenang yang melekat kepada raja di antaranya raja mempunyai hak prerogatif untuk memberikan gelar dan tanda kehormatan,²¹ raja merupakan kepala angkatan bersenjata,²² dan raja dapat memilih anggota Dewan Penasihat.

Suksesi kerajaan diteruskan berdasarkan Hukum Kerajaan tentang Suksesi tahun 1924, yang pada dasarnya mengatur bahwa tahta kerajaan didasarkan pada urutan lahir anak laki-laki. Meskipun demikian, konstitusi Thailand membuka peluang bagi putri raja untuk menduduki tahta. Hal tersebut dimungkinkan apabila terjadi kekosongan kekuasaan dan Raja tidak menunjuk penerusnya. Dewan Penasihat boleh mengajukan nama seorang Putri kepada Dewan Menteri untuk dibahas pada Sidang Nasional.²³ Sidang Nasional nanti akan memutuskan apakah nama yang diajukan dapat diterima atau tidak. Dalam konstitusi, raja tidak memiliki wewenang kuat di bidang politik. Akan tetapi, sebagai figur, raja tetap memiliki pengaruh yang kuat dalam menjaga stabilitas nasional. Raja dapat menjalankan kewajiban moralnya dan memberikan nasihat kepada pemerintah atau penasihat politik untuk menyelesaikan permasalahan negara.²⁴

Urusan pemerintahan dijalankan oleh seorang Perdana Menteri. Perdana Menteri merupakan orang yang dipilih oleh lebih dari separuh anggota parlemen.²⁵ Nama tersebut diajukan kepada raja dan raja akan menunjuknya sebagai Perdana Menteri.²⁶ Oleh karena Thailand menganut sistem parlementer, maka masa jabatan Perdana Menteri dapat berakhir ketika parlemen memberikan mosi tidak percaya kepadanya.²⁷

²⁰ Pasal 8 Konstitusi Thailand.

²¹ Pasal 11 Konstitusi Thailand.

²² Pasal 10 Konstitusi Thailand.

²³ Pasal 23 Paragraf 2 Konstitusi Thailand.

²⁴ Suchit Bunbongkarn, "Democracy and Monarchy..."

²⁵ Pasal 172 Konstitusi Thailand.

²⁶ Pasal 171 Konstitusi Thailand.

²⁷ Pasal 182 ayat (4) Konstitusi Thailand.

D. Jepang

Tidak seperti di negara lain yang pemerintahannya dipegang oleh raja atau ratu, dalam konteks Jepang lebih tepat untuk menyebut pemimpinnya sebagai seorang Kaisar. Hal ini karena raja tidak memegang kekuasaan, bukan sebagai Kepala Negara, bukan sebagai kepala angkatan bersenjata, bukan kepala keagamaan, atau tuan tanah.²⁸ Dalam konstitusinya, Kaisar hanya “simbol negara dan persatuan rakyat” yang mempunyai fungsi sebagai Kepala Negara dengan saran dan persetujuan dari kabinet.²⁹ Kekaisaran Jepang memang ditujukan untuk tidak memiliki kekuatan dalam pemerintahan.³⁰

Akan tetapi, dari segi sejarah dan status, dapat dikatakan kekaisaran Jepang lebih tinggi dibandingkan monarki yang lain. Kata “Kaisar” menempatkannya dalam posisi yang unik, Kaisar merupakan keturunan Dewa Matahari Amaterasu Omikami yang merupakan penghubung antara dunia dan dewa-dewa. Dinasti imperial Jepang merupakan dinasti tertua di dunia dan satu-satunya yang pernah tercatat dalam sejarah Jepang. Kekaisaran Jepang (*Shinkoku*) tergantung pada kesinambungan garis laki-laki mereka. Untuk itulah, seorang Kaisar Jepang pada dasarnya harus laki-laki. Hal tersebut tentu saja memungkinkan terjadi perdebatan jika permaisuri tidak dapat melahirkan keturunan laki-laki.³¹

Sejarah mencatat ada tiga cara yang dapat digunakan untuk tetap melanggengkan sistem kekaisaran Jepang. *Pertama*, dengan cara memiliki selir. Hal tersebut memungkinkan dalam sistem kekaisaran Jepang. Pada awal abad 19 sampai 20, kaisar yang dilahirkan sejak Ninko sampai Tai-sho merupakan anak dari selir raja. Anak dari selir tersebut diadopsi oleh permaisuri untuk menjadi anak formalnya. Akan tetapi, mempunyai ba-

²⁸ Ben-Ami Shillony, “Will an empress save the Japanese monarchy?” Discussion Paper, *The Suntory Centre Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines London School of Economics and Political Science*, hlm. 1-2.

²⁹ Pasal 1 dan 2 Konstitusi Jepang tahun 1946.

³⁰ Pasal 4 Konstitusi Jepang tahun 1946.

³¹ Ben-Ami Shillony, “Will an empress...”, hlm. 1-2

nyak selir dan anak laki-laki akan mempersulit berlangsungnya suksesi pemerintahan.³²

Kedua, dengan memperluas garis keturunan. Hal ini untuk menjawab apabila Kaisar tidak dapat melahirkan keturunan, atau pun meninggal sebelum melahirkan keturunan. Jika hal tersebut terjadi, maka garis keturunan akan diperbesar. Ketentuannya, keturunan laki-laki dari anak laki-laki Kaisar sebelumnya dapat mewarisi tahta. Sistem tersebut dimulai dari tahun 1428, saat Kaisar Shoko (berkuasa 1413-1428) meninggal dalam usia 26 tahun tanpa meninggalkan anak. Kemudian kepala keturunan dari keluarga Fushime, cicit dari Kaisar Utara, mewarisi tahta sebagai Kaisar Go-Hanazono.³³ *Ketiga* adalah dengan memperbolehkan perempuan (anak kaisar atau pangeran) untuk melanjutkan tahta. Dengan catatan bahwa kaisar perempuan tersebut merupakan seorang gadis atau janda. Mereka tidak boleh menikah, karena tidak boleh ada yang lebih superior dibandingkan dia. Dalam sejarahnya, Jepang telah memiliki delapan kaisar perempuan.

Pada dasarnya, tiga cara tersebut bertujuan agar Kekaisaran Jepang tidak berakhir apabila kaisar tidak memiliki putra mahkota. Demi kepastian hukum, suksesi tahta dalam Kekaisaran Jepang pertama kali secara formal diatur ke dalam Aturan Tentang Kerumahtanggaan Kaisar tahun 1889. Kaisar haruslah anak laki-laki tertua. Apabila tidak ada, maka digantikan oleh cucu laki-laki tertua. Apabila tetap tidak ada, maka tahta dapat diteruskan oleh saudara laki-laki kaisar dan keturunannya. Jika tetap tidak ada, maka tahta akan dijalankan oleh paman dari kaisar dan keturunannya. Dalam situasi yang benar-benar sulit, urutan tersebut dapat berubah dengan nasihat dari Dewan Keluarga Kaisar dan Dewan Penasihat.³⁴

³² *Ibid*, hlm. 2-3

³³ *Ibid*, hlm. 3-4

³⁴ The Imperial Household Law 1889 Pasal 1-11.

E. Brunei Darussalam

Dibandingkan dengan beberapa negara di atas, sultan di Brunei Darussalam memiliki kekuasaan yang lebih besar. Brunei menganut monarki absolut, dengan sultannya bertindak sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Brunei mempunyai kekuasaan legislatif dengan 36 anggota yang ditunjuk, tetapi tugasnya hanyalah bersifat konsultatif saja.

Eksistensi Sultan Brunei, yang bergelar Yang Di-Pertuan Negara, telah ada sejak 600 tahun yang lalu. Sultan yang sekarang Haji Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah adalah Sultan ke-29. Menjelang akhir pendudukan Inggris tahun 1959, Sultan Brunei diberikan kekuasaan eksekutif. Pada pemilu tahun 1959, Partai Rakyat Brunei memenangkan pemilu di Dewan Legislatif, tetapi perlawanan bersenjata dari PRB untuk menyatukan Brunei dengan Malaysia membuat PRB tidak dapat menduduki parlemen. Hal tersebut semakin menguatkan posisi sultan dalam pemerintahan.³⁵

Brunei merdeka dari Inggris tahun 1984. Sejak saat itu, sebuah pemerintahan baru terdapat di Brunei dengan sultan memiliki kewenangan yang sangat besar, seperti sebagai Perdana Menteri, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri. Sultan melanggengkan kekuasaannya dengan cara mengajak kaum elit terpelajar untuk masuk dalam pemerintahannya. Teknokrat dan elit terpelajar diberikan kedudukan penting dalam pemerintahan. Hal tersebut bertujuan untuk mengurangi timbulnya suatu kekuatan kelompok baru. Dengan bersekutu kepada kaum elit inilah Sultan mampu mengurangi ketergantungannya kepada elit kerajaan dan tradisional. Selain memberikan tempat kepada kaum elit, sultan juga menyediakan program kesejahteraan kepada masyarakat. Brunei dikenal sebagai negara yang kaya akan minyak. Dengan penghasilan dari situlah, Brunei menyediakan standar hidup layak kepada rakyatnya, inflasi rendah dan meniadakan pajak penghasilan.³⁶

³⁵ Naimah S. Talib, "Brunei Darussalam: Royal Absolutism and the Modern State", *Kyoto Review of Southeast Asia: Monarchies in Southeast Asia*, Issue 13 (March 2013), hlm. 1-2.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

Tidak ada masalah berarti yang berkaitan dengan kekuasaan sultan. Setiap masalah yang datang mampu diselesaikan dengan tegas. Misalnya, pada 1985, Partai Nasional Demokrat Brunei mewacanakan pembentukan sistem parlemen demokrasi di bawah pemerintahan monarki konstitusional, mencabut Undang-undang Darurat, dan memperkenalkan kembali pemilihan umum. Akan tetapi, partai tersebut kemudian dicabut pada 1989, dan pemimpinnya Abdul Latif Chuchu ditahan. Saat ini, hanya satu partai tersisa di Brunei, yakni Partai Pembangunan Nasional. Dalam meneruskan tongkat estafet pemerintahan, Haji Al-Muhtadee Billah telah ditunjuk sebagai Putra Mahkota pada 1998 dan diberikan jabatan sebagai Menteri Senior pada 2005. Dia semakin diberikan peran yang lebih besar akhir-akhir ini untuk memastikan perpindahan kekuasaan dengan lancar.³⁷

Dalam perkembangan ketatanegaraan Brunei, amandemen konstitusi pada 2004 justru memberikan Sultan kekuatan yang lebih besar. Dewan Legislatif dihidupkan kembali, tetapi anggotanya ditunjuk oleh sultan, termasuk di dalamnya ada saudaranya, anaknya, menteri di kabinetnya, sejumlah sosok yang dikenal luas masyarakat, termasuk perwakilan dari beberapa daerah. Konstitusi yang baru memberikan sultan kekuasaan tertinggi dan menempatkan sultan di atas hukum, baik dalam kapasitas tugasnya maupun personalnya. Amandemen konstitusi tersebut juga mengkerdilkan peran Dewan Legislatif. Dewan hanya berkumpul setahun sekali di bulan Maret untuk membahas tentang anggaran dan isu pemerintahan yang berkaitan dengan publik.³⁸ Pada konstitusi 1959, Dewan masih berperan sebagai penasihat dan dibutuhkan untuk memberikan persetujuan sebelum sebuah Undang-undang diberlakukan. Amandemen Konstitusi 2004 menghapuskan kewenangan ini dan Dewan Legislatif menjadi tidak berarti.

Untuk mendorong kesetiaan terhadap negara, sultan menyerukan ideologi *Melayu Islam Beraja* (MIB). Ideologi ini menjadi penting sebagai

³⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 5-6.

dasar legitimasi politik sultan. Ideologi ini meninggikan Islam sebagai agama nasional, menjunjung tinggi hak dan keistimewaan etnis masyarakat Melayu, dan membenarkan sistem monarki. Ideologi ini menempatkan monarki sebagai pelindung Islam. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan Sultan legitimasi yang lebih besar.

Negara Hukum, Konstitusi, dan Konstitusionalisme

A. Sejarah Pemikiran Negara Hukum

Cita negara hukum pertama kali dikemukakan Plato dan dipertegas Aristoteles. Plato lahir di Athena 429 SM dan meninggal pada 347 SM. Von Schmid mengaguminya sebagai “pemikir besar tentang negara dan hukum”. Ada tiga karya tentang masalah kenegaraan yang sangat terkenal yaitu: *Politeia (the Republica)*, *Politics (the Stateman)*, dan *Nomoi (the Law)*.¹

Politeia menggambarkan negara yang ideal sesuai dengan cita-citanya, yaitu suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat. Oleh karenanya, pemimpin negara harus diserahkan kepada filsuf, karena filsuf adalah manusia yang arif dan bijaksana, menghargai kesusi-laan, berpengetahuan tinggi. Filsuflah yang paling mengetahui mengenai hal yang baik bagi semua orang, tidak usah khawatir bahwa ia akan menyalahgunakan kekuasaan yang diserahkan kepadanya. Namun, cita negara Plato ini tidak pernah dapat dilaksanakan karena hampir tidak mungkin mencari orang sempurna. Oleh karena itu, dalam karya beri-

¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya* (Jakarta: UI Press, 1995), hlm.19.

kutnya, *Politicos*, Plato sudah menganggap adanya hukum untuk mengatur warga negara. Penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh hukum.² Cita Plato dalam *Nomoi* kemudian dilanjutkan muridnya, Aristoteles, berjudul *Politica*, yang membahas masalah kenegaraan dan membandingkan dengan 158 konstitusi dari negara-negara Yunani. Hasil penelitiannya ditulis dalam Buku IV dari *Politica* dan baru ditemukan pada 1891 bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Sebagaimana dikatakan:

“Aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang selayaknya. Ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis. Jadi konstitusi menurut Aristoteles adalah penyusunan jabatan dalam negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Konstitusi merupakan aturan-aturan, dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.”³

Secara umum, dalam tradisi Barat, hukum dimaknai sebagai sesuatu yang lurus, tegas, sebagaimana tecermin dari makna literal kata *recht* (Belanda, Jerman) yang semakna dengan *right* (Inggris) dan *Droit* (Prancis) yang bermakna “lurus, kanan (kebalikan dari kiri), baik, benar”. Namun, tradisi Barat membedakan antara istilah “hukum” dan “aturan/undang-

² *Ibid.*, hlm. 20.

³ *Ibid.*, hlm. 21.

undang”. Dalam beberapa bahasa Eropa, digunakan istilah *recht* (Belanda, Jerman), *law* (Inggris), *droit* (Prancis), *derecho* (Spanyol) untuk pengertian “hukum”. Sedangkan istilah “undang-undang” digunakan istilah *wet* (Belanda), *gesetz* (Jerman), *loi* (Prancis), *ley* (Spanyol), *act* (Inggris).⁴

Makna negara hukum dalam pengertian sempit atau luas sangat ditentukan oleh perbedaan tersebut, sebagaimana dideskripsikan secara singkat oleh Aidul Fitriadi Azhari sebagai berikut:

“Dalam pengertian sempit, makna negara hukum mengacu pada pengertian ‘undang-undang’ sebagai aturan tertulis yang dibuat oleh badan legislatif. Pengertian sempit ini kemudian melahirkan makna negara hukum sebagai negara undang-undang, *Wetsstaat*, *Gesetsstaat*, *Etat de Loi*—yang bertujuan semata-mata untuk memperoleh ketertiban dan kepastian hukum. Sementara itu makna negara hukum dalam pengertian luas mengacu pada dimensi hukum yang bersifat etis, sehingga melahirkan makna negara hukum sebagai *Rechtsstaat*, *Etat de Droit*, atau *Rule of Law*. Makna negara hukum dalam pengertian luas ini bukan semata mata bertujuan untuk mencapai kepastian hukum, melainkan juga untuk memperoleh keadilan dan kemaslahatan.⁵

Khusus dalam tradisi Barat dikenal ada dua macam tipe negara hukum, yakni *Rechtsstaat* yang berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental dan *Rule of Law* yang berkembang dalam tradisi hukum Anglo-Saxon.

“Secara umum *Rechtsstaat* berkembang dari konsep *Liberaal Rechtsstaat* (Negara Hukum Liberal) pada abad ke-19 yang memandang peran negara harus dikurangi untuk melindungi dan memajukan kebebasan personal dan hak milik pribadi (*grondrechten*) yang secara struktural dilakukan dengan pemisahan kekuasaan (*scheiding van machten*). Dalam perkembangannya, konsep *Libe-*

⁴ Aidul Fitriadi Azhari, “Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* No. 4 Vol. 19 (Oktober 2012), hlm. 489-505.

⁵ *Ibid.*

raal Rechtsstaat ini bergerak ke arah *Formaal Rechtsstaat* (Negara Hukum Formal) seiring dengan bangkitnya pemikiran positivisme hukum dan kodifikasi hukum yang menekankan pada prinsip legalitas (*wetmatigeheid van bestuur*) serta pemisahan pengadilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) sebagai instrumen untuk melindungi setiap individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat administrasi. Pada masa Republik Weimar, konsep *Formaal Rechtsstaat* ini berkembang menjadi totalitarian yang hanya menekankan pada prinsip legalitas dan karenanya menolak adanya pengujian atas Undang-Undang (*Gesetz*). Setelah Perang Dunia II muncul kesadaran baru ke arah *Rechtsstaat* yang lebih substantif sekalipun tetap mempertahankan aspek formalnya yang kemudian melahirkan konsep *Sozialen Rechtsstaat* (Negara Hukum Sosial). Konsep terakhir ini memadukan antara perlindungan hak-hak fundamental dan peran negara yang secara aktif mempromosikan kesejahteraan warga negara.”⁶

Sementara itu, dalam tradisi Anglo-Saxon berkembang konsep *Rule of Law* yang tumbuh bersamaan dengan paham konstitusionalisme di Inggris, yaitu sejak lahirnya *Magna Charta* pada abad ke-13 yang mendorong terwujudnya supremasi hukum umum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*), adanya persamaan kedudukan di depan hukum (*equality before the law*), dijaminnya hak setiap individu yang telah ditetapkan pengadilan.

Konsep *Rechtsstat* dan *Rule of Law* itu, Richard H. Fallon (dalam Azhari, 2021)⁷ menggolongkan negara hukum ke dalam empat tipe ideal negara hukum, yaitu:

1. Negara hukum historis memaknai “*the Rule of Law with rule by norms laid down by legitimate authorities prior to their application to particular cases*”. Maksudnya, negara hukum tipe historis menunjukkan tujuan asli hukum seperti maksud para pembuatnya.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

2. Negara hukum formalis terungkap dalam ungkapan Hakim Antonin Scalia yang mengatakan *“The Rule of Law as a Law of Rules”* (Negara Hukum adalah hukum dari aturan-aturan). Negara hukum formalis ini menonjolkan pada “aturan” yang menyediakan *“maximally effective guides to behaviour and ensure that judges, as much as other officials, are bound by law”*. Konsepsi negara hukum formal ini sangat memusatkan pada penegakan aturan hukum tertulis, khususnya aturan perundang-undangan, tujuan utamanya untuk kepastian hukum.
3. Negara hukum prosedural menekankan pada gabungan dari *i) procedural fairness in the development and application of legal norms, ii) an (assumed) internal connection between notions of law and reasonableness, iii) reasoned elaboration of the connection between recognized, pre-existing sources of legal authority and the determination of rights and responsibilities in particular cases, and iv) judicial review as a guarantor of procedural fairness and rational deliberation by legislative, executive, and administrative decision makers*. Intinya, negara hukum prosedural menekankan pada pemaknaan hukum sebagai produk dari proses deliberasi yang rasional.
4. Negara hukum substantif memaknai *“the Rule of Law implies the intelligibility of law as a morally authoritative guide to human conduct.”* Jadi, tipe substantif tidak memandang negara hukum saja penegakan aturan tertulis, maksud dari pembentuk hukum, atau proses deliberatif yang rasional, tetapi lebih menekankan pada aspek etis atau moralitas dari hukum, seperti keadilan dan HAM.

Tujuan pokok negara hukum adalah:⁸

1. Melindungi masyarakat dari anarki dan kekacauan
2. Memberikan kesempatan kepada rakyat untuk merencanakan urusan-urusan mereka berdasarkan pertimbangan rasional

⁸ *Ibid.*

3. Memberikan jaminan kepada masyarakat dari segala macam bentuk kesewenang-wenangan:

Negara hukum modern dapat dilaksanakan apabila memenuhi syarat bahwa 1) terdapat aturan dan prinsip-prinsip hukum sebagai pedoman hidup bermasyarakat, 2) dipatuhinya hukum oleh masyarakat sehingga terdapat efektivitas hukum, 3) hukum harus memungkinkan stabilitas masyarakat, 4) supremasi otoritas hukum, dan 5) pengadilan yang tidak memihak.⁹

B. Negara Hukum

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik¹⁰ dengan berdasarkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,¹¹ serta merupakan negara hukum.¹² Konsep negara hukum pada awalnya dikemukakan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato dalam *the Republica* berpandangan bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Oleh sebab itu, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Di dalam buku yang lain *the Statesman* dan *the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.¹³

Berikutnya, Aristoteles mempertegas cita negara hukum menurut Plato. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Aristoteles mengatakan bahwa su-

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹² Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 129.

atu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan rakyat.¹⁴ Tujuan negara menurut Aristoteles adalah mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.¹⁵

Konsep negara hukum telah diterima hampir seluruh negara di dunia, bahkan dalam kenyataannya dukungan terhadap negara hukum adalah ukuran yang sudah mendunia atas legitimasi kekuasaan. Ciri utama konsep negara hukum adalah adanya prinsip-prinsip hukum yang harus dihormati, termasuk oleh pembentuk undang-undang (sebagai pembentuk hukum) terikat padanya.¹⁶

Menurut Julius Stahl, ada empat elemen ciri negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.¹⁷ Sementara itu, AV Dicey menyebutkan ciri penting negara hukum sebagai berikut:¹⁸

1. *Supremacy of Law*, supremasi dari hukum, yang berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
2. *Equality before the Law*, persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua orang.
3. *Due Process of Law*, konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi, itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 1.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara...*, hlm. 129.

¹⁶ *International Commission of Jurist* menentukan pula syarat-syarat *representative under the rule of law* sebagai berikut 1) Perlindungan konstitusional, 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, 3) Pemilihan umum yang bebas, 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat, 5) Adanya Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi, 6) Pendidikan kewarganegaraan. Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 16.

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 3

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 113.

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum.¹⁹

Persamaan dua konsep hukum, baik *the rule of law* maupun *rechtsstaat*, diakui adanya kedaulatan hukum atau supremasi hukum, melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepada individu untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia. Konsistensi penerapan prinsip negara hukum dalam suatu negara melahirkan teori legalitas yang dipegang teguh semua negara hukum modern. Teori legalitas mensyaratkan dihormatinya prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan dalam segala tindakan dan kebijakan negara.

C. Konstitusi dan Konstitusionalisme

Carl Schmitt dalam bukunya berjudul "*Verfassungslehre*" membagi konstitusi menjadi empat pengertian²⁰:

1. Konstitusi dalam arti absolut (*Absoluter Verfassungsbegriff*) yaitu:
 - a. Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada dalam negara
 - b. Konstitusi sebagai bentuk negara
 - c. Konstitusi sebagai faktor integrasi; faktor integrasi ini dapat bersifat abstrak dan fungsional. Abstrak misalnya hubungan antara bangsa dan negara dengan lagu kebangsaannya, bahasa persatuannya, bendera sebagai lambang persatuannya. Sedangkan secara fungsional karena tugas konstitusi mempersatukan bangsa

¹⁹ Terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar utama penyangga berdirinya negara hukum, yaitu 1) Supremasi hukum, 2) Persamaan dalam hukum, 3) Asas Legalitas, 4) Pembatasan Kekuasaan, 5) Organ-organ Penunjang yang Independen, 6) Peradilan yang bebas dan tidak memihak, 7) Peradilan Tata Usaha Negara, 8) Mahkamah Konstitusi, 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia, 10) Bersifat Demokratis, 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara, 12) Transparansi dan kontrol sosial.

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1983), hlm. 67-71.

- melalui pemilihan umum, referendum, pembentukan kabinet, debat atau diskusi politik, dan lain-lain
- d. Konstitusi sebagai sistem tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi di dalam negara. Jadi konstitusi sebagai norma dasar yang merupakan sumber dari norma-norma lainnya yang berlaku di dalam negara.
2. Konstitusi dalam arti relatif, yaitu konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu di dalam masyarakat (*process relativizing*):
 - a. Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dijamin oleh penguasa
 - b. Konstitusi sebagai konstitusi dalam arti formil atau konstitusi tertulis, yang penting adalah prosedur pembuatan Konstitusi yang dilakukan secara istimewa karena isinya itu penting yang menyangkut nasib rakyat seluruhnya dan negara.
 3. Konstitusi dalam arti positif, oleh Carl Schmitt dihubungkan dengan ajaran mengenai “*Dezisionismus*”, yaitu ajaran tentang keputusan. Selanjutnya menurut Carl Schmitt Konstitusi dalam arti positif mengandung pengertian sebagai keputusan politik yang tertinggi berhubung dengan pembuatan Undang-Undang Dasar Weimer pada tahun 1919 yang menentukan nasib seluruh rakyat Jerman. Sebab, Undang-Undang Dasar itu telah mengubah struktur pemerintahan yang lama dari *stelsel monarchi* saat kekuasaan raja masih kuat menjadi suatu pemerintahan dengan sistem parlementer.²¹

²¹ *Ibid.*

4. Konstitusi dalam arti ideal

Disebut konstitusi dalam arti ideal karena ia merupakan idaman dari kaum borjuis liberal sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya terlindungi. Cita-cita lahir sesudah revolusi Perancis yang menjadi tuntutan dari golongan tersebut agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat.²²

Menurut Carl J. Friderich dalam bukunya “*Constitutional Government and Democracy*”, konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang memperoleh tugas untuk memerintah.²³

Dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan itu tidak bersifat sewenang-wenang. Oleh karena itu, diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini disebut dengan *Konstitusionalisme*. Jadi gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaan harus dirinci secara tegas.²⁴

Menurut David Held, konstitusionalisme atau negara konstitusional menunjuk kepada bentuk-bentuk dan batas-batas yang tepat terhadap tindakan negara, dan penjabarannya dalam perjalanan waktu sebagai sekumpulan ajaran-ajaran dan praktik-praktik yang membantu menjelaskan salah satu ajaran pokok liberalisme Eropa: bahwa negara harus dibatasi dalam ruang lingkupnya dan dalam praktiknya harus didesak guna menjamin kebebasan semaksimal mungkin bagi setiap warga negara.

²² *Ibid.*, hlm. 72.

²³ Carl J. Friderich, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europa and America* (Waltham, Mass: Blaidell Publishing Company, 1967), hlm. 98

²⁴ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 154-156.

Ide konstitusionalisme, sebagaimana tumbuh dan berkembang di bumi aslinya, Eropa Barat, terdapat dua esensi. *Pertama*, konsep “negara hukum” (atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum Anglo-Saxon disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi *kedua*, konsep hak-hak sipil warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.

Secara etimologis antara “konstitusi”, “konstitusional”, dan “konstitusionalisme” inti maknanya sama, tetapi penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi merupakan hukum tertinggi suatu negara sekaligus sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum peraturan perundang-undangan lainnya. Konstitusi menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara dan mengikat seluruh elemen negara, sehingga harus dipatuhi dan dilaksanakan baik oleh penyelenggara negara maupun masyarakat. Mendasarkan pada pengertian di atas, maka “konstitusional” memiliki pengertian segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang berdasarkan segala ketentuan yang ada di konstitusi. Konstitusionalisme adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.

Konstitusi mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu *pertama*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara, dan *kedua*, hubungan antarlembaga. Fungsi konstitusi adalah membatasi kekuasaan. KC Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* mengemukakan bahwa “*constitution springs from belief in limited government*” (konstitusi dimaksudkan untuk membatasi pemerintahan). Tidak ada satu negara pun di dunia yang tidak mempunyai konstitusi atau UUD. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa negara dan

konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisah-pisahkan satu dengan yang lain.

Konstitusi mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu *pertama*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara, dan *kedua*, hubungan antarlembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Oleh karena itu, konstitusi mengatur tiga hal penting, yaitu:

- a. Menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara
- b. Mengatur hubungan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain
- c. Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Walter F. Murphy²⁵ mengemukakan paling tidak ada empat fungsi konstitusi, yaitu:

- a. Sebagai teks otoritatif—yang walaupun kadang retorik, kosmetik—yang mendorong rakyat untuk memperbarui kepuasan diri mereka
- b. Sebagai suatu *carter* pemerintahan (*as a charter of government*), yang memberikan sketsa fundamental cara berjalannya pemerintahan yang *legitimate*, pejabatnya, cara memilihnya, jangka waktu periodenya, dan kewenangan antarmereka
- c. Sebagai pengawal hak-hak dasar (*as a guardian of fundamental rights*)
- d. Sebagai kontrak, simbol, dan aspirasi (*as covenant, symbol, and aspiration*) dan rakyat setuju untuk mentransformasikan diri mereka ke dalam sebuah bangsa.

²⁵ Lihat juga fungsi konstitusi dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 33-34.

Menurut Jimly Asshiddiqie, konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), sebagai berikut:²⁶

- a. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama
- b. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan.

Kesepakatan (*consensus*) *pertama*, berkaitan dengan cita-cita bersama seluruh anggota masyarakat untuk hidup bersama di tengah perbedaan yang ada. Oleh sebab itu, kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara harus dijamin, sehingga dibutuhkan tujuan-tujuan atas cita-cita bersama yang biasa disebut dengan falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara. Di negara Republik Indonesia, dasar-dasar filosofis yang dimaksudkan adalah Pancasila yang berarti lima sila atau lima prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan empat tujuan bernegara.²⁷

Kesepakatan *kedua* adalah bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Konstitusi dijadikan pegangan tertinggi karena konstitusi menggambarkan hukum positif di tingkat tertinggi²⁸ dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Kesepakatan *ketiga* berhubungan dengan a) bangunan organ negara dan prosedur yang mengatur kekuasaannya, b) hubungan antarorgan negara satu sama lain, dan c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara.²⁹

²⁶ *Ibid.*, hlm 21-23.

²⁷ "Empat tujuan atau cita-cita bernegara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea IV, yaitu (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." *Ibid.*

²⁸ Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory* (Clarendon Press-Oxford), penerjemah Siwi Purwandari, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2012), hlm. 106.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, hlm. 21-23.

5

Kekuasaan Pemerintahan Berdasarkan Konstitusi Madinah

A. Sejarah Konstitusi Madinah

Pada tahun 622 M, Nabi Muhammad hijrah ke Madinah yang sebelumnya disebut Yatsrib.¹ Akhirnya, di Madinah, terdapat komunitas Islam yang terdiri dari para pengikut Nabi yang datang dari Makkah (Muhajirin) dan penduduk Madinah yang telah menganut Islam serta yang telah mengundang Nabi ke Madinah (Anshar). Di antara penduduk Madinah terdapat juga komunitas lain, yaitu orang Yahudi dan sisa-sisa orang Arab yang belum menganut Islam. Umat Islam di Madinah merupakan bagian dari masyarakat yang majemuk. Oleh karena itu, dianggap penting meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah agar terbentuk kesatuan hidup di antara seluruh penduduknya. Inisiatif dan usaha Muhammad dalam mengorganisir dan mempersatukan pengikutnya dan golongan lain, menjadi suatu masyarakat yang teratur, berdiri sendiri, dan berdaulat yang akhirnya menjadi suatu negara di bawah pimpinan Nabi sendiri merupakan praktik *siyasah*, yakni untuk mewujudkan kemaslahatan bagi masyarakat luas.² Perjanjian itu oleh kebanyakan pe-

¹ Khudzaifah Dimiyati *et al.*, *Hukum dan Moral Basis Epistimologi Paradigma Rasional HLA Hard* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2017), hlm. 70-71.

² Suyuthi Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah* (Yogyakarta: Ombak, 2014), hlm. 5.

nulis dan peneliti sejarah Islam serta para pakar politik Islam disebut sebagai konstitusi negara Islam pertama.³

“Piagam Madinah memenuhi syarat sebagai konstitusi karena merupakan hukum tertinggi, ia dalam bentuk tertulis; menjadi dasar organisasi pemerintahan masyarakat Madinah sebagai suatu umat; adanya kedaulatan negara yang dipegang oleh nabi; dan adanya ketetapan prinsip-prinsip pemerintahan yang sifatnya fundamental, yaitu mengakui kebiasaan-kebiasaan masyarakat Madinah, mengakui hak-hak mereka dan menetapkan kewajiban-kewajiban mereka. Sebagai himpunan peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat Madinah ia bercita-cita mewujudkan persatuan dan kesatuan semua golongan menjadi satu umat dan hidup berdampingan secara damai sebagai satu umat yang bermoral, menjunjung tinggi hukum dan keadilan atas dasar iman dan takwa.⁴

Sebagaimana diketahui bahwa Nabi Muhammad adalah sumber pembuatan dan penerapan undang-undang. Oleh karena itu, tidak seorang pun dari kaum muslimin selain beliau sendiri boleh menyendiri dalam menetapkan hukum, baik untuk dirinya maupun untuk masyarakat luas. Jika timbul masalah, para sahabat langsung minta pendapat, penjelasan, dan ketetapan hukumnya, serta fatwa kepada beliau.⁵ Selanjutnya disebutkan bahwa:

“Adapun sumber perundang-undangan di masa Rasul, adalah wahyu ilahi dan ketetapan-ketetapan-ketetapan beliau sendiri. Kalau terjadi sesuatu yang menghendaki adanya ketetapan hukum, seperti perselisihan, suatu peristiwa, permintaan-fatwa, maka Allah mewahyukan kepada Rasul-Nya satu atau beberapa ayat untuk menjelaskan hukum sesuatu yang belum beliau ketahui, lalu beliau

³ “Piagam Madinah disusun bukan hanya dari pemikiran Nabi Muhammad saja, tetapi meliputi gagasan-gagasan dari semua tokoh *stakeholder* dalam masyarakat Madinah. Untuk itulah Piagam Madinah disusun berdasarkan konsensus bersama seluruh komponen masyarakat Madinah. Ahli hukum Islam Inggris berdarah India, Muhammad Hamidullah, bahkan menyebut Piagam Madinah sebagai konstitusi demokratis modern pertama di dunia.” https://id.wikipedia.org/wiki/Piagam_Madinah, diakses pada 12 Oktober 2020.

⁴ Lihat “Piagam Madinah; Sebuah Model Konstitusi Tertulis Pertama Dalam Sejarah (2)” <https://ganaislamika.com/piagam-madinah-sebuah-model-konstitusi-tertulis-pertama-dalam-sejarah-2/>, diakses pada 13 Oktober 2020.

⁵ Suyuthi Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan...*, hlm. 6.

sampaikan kepada umat untuk diketahui dan diikuti. Tetapi, bila tidak ada wahyu yang menunjuk hukum sesuatu yang dikehendakinya, maka Rasul mengadakan tinjauan untuk menentukan ketetapan hukumnya. Hasil ketetapan-ketetapan itu, beliau gunakan untuk memutus hukum suatu masalah, atau memberi fatwa hukum, atau menjawab pertanyaan, dan atau menjawab permintaan fatwa hukum. Hasil ketetapan beliau mengikat untuk diikuti umat.”⁶

Naskah Piagam Madinah terdiri atas 47 pasal, dengan 23 pasal membicarakan tentang hubungan antara umat Islam, yaitu antara kaum Anshar dan kaum Muhajirin, sementara 24 pasal lainnya membicarakan tentang hubungan antara umat Islam dengan umat-umat lainnya, termasuk umat Yahudi.⁷

“Piagam Madinah ini juga mengandung peraturan-peraturan yang berasaskan syariat Islam bagi membentuk sebuah negara yang menempatkan penduduk berbagai suku, ras dan agama yang tinggal di kota Madinah saat itu, di antaranya yaitu kaum Arab Muhajirin Makkah, Arab Madinah, dan masyarakat Yahudi. Lewat perjanjian ini, Nabi Muhammad SAW telah mencontohkan prinsip konstitusionalisme dalam perjanjiannya dengan segenap warga Madinah saat itu. Piagam Madinah ini dibuat dan mengikat seluruh penduduk yang ada di Madinah, yang terdiri dari berbagai kaum atau kabilah tertentu.”⁸

Jika didasarkan pada konsep *ummah*, maka terdapat dua konsep negara dalam Piagam Madinah. *Pertama*, teokrasi karena berdasarkan konsep *ummah* khusus, yaitu eksklusif hanya bagi umat Islam (sesuai dengan pasal 1) dan *kedua*, nomokrasi. Hal ini didasarkan pada konsep *ummah* umum, yaitu organisasi umat yang terbuka bagi semua golongan pendu-

⁶ *Ibid.*

⁷ <https://www.zonareferensi.com/piagam-madinah/>, diakses pada 13 Oktober 2020

⁸ *Ibid.*

duk Madinah dalam kehidupan bermasyarakat bernegara (sesuai dengan pasal 25-pasal 35).⁹

Nabi Muhammad bukan raja absolut, melainkan pemimpin demokratis di bawah bimbingan ilahi. Menurut Munawir Sjadzali,¹⁰ *Dustur Madinah*, sebagaimana dikutip Basir Syam, adalah sebagai berikut:

Bismillahir Rahmanir Rahim: ¹¹

“Dengan nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang: Ini adalah Piagam dari Muhammad, Nabi SAW, di kalangan mukminin dan muslimin (yang berasal) dari Quraisy dan Yasrib, dan orang yang mengikuti mereka, menggabungkan diri dan berjuang bersama mereka”

1. Sesungguhnya mereka satu umat, lain dari (komunitas) manusia yang lain;
2. Kaum Muhajirin yang berasal dari warga Quraisy dengan tetap memegang teguh prinsip aqidah, mereka bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka dan membayar tebusan tawanan dengan baik dan adil di antara mukminin.
3. Bani ‘Awf, sesuai kebiasaan mereka, bahu-membahu membayar diat di antara mereka seperti semula, dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan baik dan adil antara mukminin.
4. Bani Sa’idah, sesuai keadaan (kebiasaan), mereka bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula. Setiap suku membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang ditawan;
5. Bani al-Hars, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula dan setiap suku membayar denda dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.

⁹ Muhammad Latif Fauzi, “Konsep Negara dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta”, *Al-Mawarid* Edisi XIII (2005), hlm. 85-101.

¹⁰ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara* (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 10-14.

¹¹ M. Basir Syam, “Kebijakan dan Prinsip-Prinsip Kenegaraan Nabi Muhammad SAW di Madinah (622-632 M) (Tinjauan Perspektif Pemikiran Politik Islam)”, *KRITIS Jurnal Sosial Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, Vol. 1, No. 1 (Juli 2015).

6. Bani Jusyam, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil bagi pembebasan warganya yang tertawan.
7. Bani al-Najjar, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil bagi pembebasan warganya yang tertawan.
8. Bani 'Amr Ibn 'Awf, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil bagi pembebasan warganya yang tertawan.
9. Bani al-Nabit, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula dan setiap suku membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil bagi pembebasan warganya yang tertawan;
10. Bani al-'Aws, sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar *diat* di antara mereka seperti semula dan setiap suku membayar dengan baik dan adil tebusan bagi pembebasan warganya yang tertawan.
11. Sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan seseorang Muslim yang dibebani dengan utang atau beban keluarganya, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau diat.
12. Seorang Mukmin tidak diperbolehkan membuat persekutuan dengan sekutu mukmin lainnya, tanpa persetujuan darinya.
13. Orang-orang mukmin yang taqwa harus menentang orang di antara mereka mencari atau menuntut sesuatu secara *dzalim*, jahat, melakukan permusuhan dan kerusakan di kalangan kaum mukminin. Kaum muslimin berwenang untuk bertindak terhadap yang bersangkutan sungguhpun dia anak dari salah seorang di antara mereka.
14. Seorang mukmin tidak diperbolehkan membunuh orang beriman lainnya untuk kepentingan orang kafir, dan tidak diperbolehkan pula untuk membantu orang kafir untuk membunuh orang beriman.

15. Jaminan Allah satu. Jaminan (perlindungan) diberikan oleh mereka yang dekat. Sesungguhnya mukminin itu saling membantu, tidak tergantung pada golongan yang lain.
16. Sesungguhnya orang Yahudi yang mengikuti kami akan memperoleh pertolongan dan hak persamaan serta akan terhindar dari perbuatan aniaya dan perbuatan makar yang merugikan.
17. Perdamaian mukminin adalah satu. Seorang mukmin tidak akan mengadakan perdamaian dengan pihak luar mukmin dalam perjuangannya menegakkan agama Allah kecuali atas dasar persamaan dan keadilan.
18. Setiap pasukan yang berperang bersama kita harus bahu membahu satu sama lain.
19. Orang-orang Mukmin dalam rangka menegakkan agama Allah menjadi pelindung bagi Mukmin yang lain di saat menghadapi hal-hal yang mengancam keselamatan jiwanya. Kaum Mukmin yang taat, berada dalam petunjuk yang paling baik dan benar
20. Seorang musyrik (Yasrib) dilarang melindungi harta dan jiwa orang (musyrik) Quraisy dan tidak boleh campur tangan melawan orang beriman.
21. Barang siapa membunuh orang beriman, wajib di-*qishash* (dibunuh), kecuali bila wali terbunuh memaafkannya. Dan semua kaum muslimin mengindahkan pendapat wali terbunuh. Segenap orang beriman harus bersatu dalam menghukumnya.
22. Tidak dibenarkan bagi orang Mukmin yang mengakui piagam ini, percaya kepada Allah dan hari akhir tidak diperkenankan membela atau melindungi pelaku kejahatan (kriminal), dan barang siapa yang membela atau melindungi orang tersebut, maka ia akan memperoleh laknat dan murka Allah pada hari akhirat. Mereka tidak akan memperoleh pertolongan dan tebusannya tidak dianggap sah.
23. Apabila kamu berselisih tentang sesuatu hal, penyelesaiannya menurut (ketentuan) Allah dan (keputusan) Muhammad SAW.
24. Kaum Yahudi memikul biaya bersama mukminin selama dalam peperangan.

25. Sebagai suatu kelompok, Yahudi dari Bani 'Auf hidup berdampingan dengan Kaum Mukminin. Kedua pihak memiliki agama masing-masing. Demikian pula halnya dengan sekutu dan diri masing-masing. Bila di antara mereka ada yang melakukan aniaya dan dosa dalam hubungan ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri danarganya sendiri.
26. Kaum Yahudi Bani Najjar diperlakukan sama seperti Yahudi Bani 'Awf.
27. Kaum Yahudi Bani Hars diperlakukan sama seperti Yahudi Bani 'Awf.
28. Kaum Yahudi Bani Sa'idah diperlakukan sama seperti yahudi Bani 'Awf.
29. Kaum Yahudi Bani Jusyam diperlakukan sama seperti yahudi Banu 'Awf.
30. Bagi kaum Yahudi Bani Al-Aws, berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Awf.
31. Bagi kaum Yahudi Bani Tsa'labah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi bani 'Awf. Barang siapa yang melakukan aniaya atau dosa dalam hubungan ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri danarganya sendiri.
32. Bagi warga Jafnah, sebagai anggota bagi bani Tsa'labah, berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi bani Tsa'labah.
33. Bagi bani Syuthaibah berlaku ketentuan sebagaimana yang berlaku bagi kaum Yahudi Bani 'Awf. Dan bahwa kebijakan itu berbeda dengan perbuatan dosa.
34. Sekutu (hamba sahaya) bani Tsa'labah tidak berbeda dengan bani Tsa'labah itu sendiri.
35. Kelompok-kelompok keturunan Yahudi tidak berbeda dengan Yahudi itu sendiri.
36. Tidak dibenarkan seseorang menyatakan keluar dari kelompoknya, kecuali memperoleh izin dari Muhammad. Tidak diperkenankan melukai (membalas) orang lain yang melebihi kadar perbuatan jahat yang telah diperbuatnya. Barang siapa yang membunuh orang lain sama dengan membunuh diri dan keluarganya sendiri, terkecuali bila orang itu melakukan aniaya. Sesungguhnya Allah memperhatikan ketentuan yang paling baik dalam hal ini.

37. Kaum Yahudi dan kaum Muslimin membiayai pihaknya masing-masing. Kedua belah pihak akan membela satu dengan yang lain dalam menghadapi pihak yang memerangi kelompok-kelompok masyarakat yang menyetujui piagam perjanjian ini. Kedua belah pihak juga saling memberikan saran dan nasihat dalam kebaikan, tidak dalam perbuatan dosa.
38. Seseorang tidak dipandang berdosa karena dosa sekutunya. Dan orang yang teraniaya akan memperoleh pembelaan.
39. Daerah-daerah Yatsrib terlarang perlu dilindungi dari setiap ancaman untuk kepentingan penduduknya.
40. Tetangga itu seperti halnya diri sendiri, selama tidak merugikan dan tidak berbuat dosa.
41. Sesuatu kehormatan tidak dilindungi kecuali atas izin yang berhak atas kehormatan itu.
42. Apabila terjadi perselisihan antara pihak-pihak yang menyetujui piagam ini dan dikhawatirkan akan membahayakan kehidupan bersama harus diselesaikan atas ajaran Allah dan Muhammad sebagai utusan-Nya. Allah akan memperhatikan isi perjanjian yang paling dapat memberikan perlindungan dan kebajikan.
43. Dalam hubungan ini warga yang berasal dari kafir Quraisy dan warga lain yang mendukungnya tidak akan memperoleh pembelaan.
44. Semua warga akan saling bahu-membahu dalam menghadapi pihak lain yang melancarkan serangan terhadap Yatsrib.
45. (a) Apabila mereka (pendukung piagam) diajak untuk berdamai dan memenuhi ajakan itu serta melaksanakan perdamaian tersebut, maka perdamaian tersebut dianggap sah. Bila mereka mengajak berdamai seperti itu, maka kaum muslimin wajib memenuhi ajakan serta melaksanakan perdamaian tersebut, selama serangan yang dilakukan tidak menyangkut masalah agama (b) Setiap orang wajib melaksanakan (kewajiban) masing-masing sesuai dengan fungsi dan tugasnya.
46. Kaum Yahudi Aws, sekutu (hamba sahaya) dan dirinya masing-masing memiliki hak sebagaimana kelompok-kelompok lainnya yang menyetujui perjanjian ini, dengan perlakuan yang baik dan sesuai dengan semestinya dari kelompok-

lompok tersebut. Sesungguhnya kebaikan itu berbeda dengan perbuatan dosa. Setiap orang harus bertanggung jawab atas setiap perbuatan yang dilakukannya. Dan Allah memperhatikan isi perjanjian yang paling murni dan paling baik.

47. Surat perjanjian ini tidak mencegah (membela) orang yang berbuat aniaya dan dosa. Setiap orang dijamin keamanannya, baik sedang berada di Madinah maupun sedang berada di luar Madinah, kecuali orang yang berbuat aniaya dan dosa. Allah Pelindung orang yang berbuat kebajikan dan menghindari keburukan. Muhammad Rasulullah SAW.¹²

Sebagaimana dikatakan Munawir,¹³ Piagam Madinah merupakan landasan bagi kehidupan bernegara untuk masyarakat majemuk (*heterogen*) di Madinah adalah:

“1. Semua pemeluk Islam meskipun berasal dari banyak suku, tetapi merupakan suatu komunitas. 2. Hubungan antara sesama anggota komunitas Islam dan antara anggota komunitas Islam dengan anggota komunitas-komunitas yang lain didasarkan atas prinsip-prinsip: (a) Bertetangga baik, (b) Saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, (c) Membela mereka yang teraniaya, (d) Menghormati kebebasan beragama. Suatu hal yang patut dicatat bahwa Piagam Madinah, yang oleh banyak pakar politik didakwa sebagai konstitusi negara Islam yang pertama itu, tidak menyebutkan agama tertentu sebagai agama negara.”¹⁴

B. Prinsip-prinsip Bernegara Berdasarkan Piagam Madinah

Kalimat-kalimat *shahifah* (piagam), seperti tercantum dalam *kitab Shirah al-Nabawiy* Ibnu Hisyam,¹⁵ tersusun secara bersambung, tidak terbagi atas pasal-pasal dan bukan berbentuk syair. *Bismillah al-Rahman al-Rahim* tertulis pada awal naskah, disusun dengan rangkaian kalimat

¹² M. Basir Syam, "Kebijakan dan Prinsip...". Bandingkan dengan Dahlan Thaib *et al.*, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 35-41.

¹³ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata...*, hlm. 15-16.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Abdul Khair, "Prinsip-Prinsip Negara Hukum pada Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945", *HIMMAH* Vol. IX, No. 26 (Mei - Agustus 2008), hlm.53-66.

berbentuk prosa, jumlah pasal pada Piagam Madinah ini seluruhnya ada 47 pasal.

Semangat Nabi Muhammad SAW dan para pengikutnya untuk menegakkan tauhid dengan hukum-hukum Tuhan perlu ditegakkan di muka bumi. Keinginan bersatu di kalangan orang-orang Arab yang telah masuk Islam begitu kuat. Tekad Nabi Muhammad SAW untuk membangun tatanan hidup bersama sangat mantap dan realistis, dengan mengikutsertakan semua golongan, sekalipun berbeda ras, keturunan, golongan, dan agama.¹⁶

Adapun prinsip-prinsip negara hukum yang terdapat pada Piagam Madinah adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Musyawarah

Prinsip ini tidak disebut secara tegas di dalam Piagam Madinah. Walaupun demikian, Pasal 17 menyatakan bahwa bila orang Mukmin hendak mengadakan perdamaian harus atas dasar persamaan dan adil di antara mereka, mengandung konotasi bahwa untuk mengadakan perdamaian itu harus disepakati dan diterima bersama. Oleh karena itu, harus melalui prosedur, yaitu musyawarah di antara mereka. Tanpa musyawarah atau *syura* persamaan dan adil itu mustahil dapat dipenuhi, karena di dalam musyawarah semua peserta memiliki persamaan hak untuk memperoleh kesempatan secara adil untuk mengungkapkan pendapat masing-masing terhadap masalah yang dirundingkan.¹⁷

Kata *syûrâ* berasal dari akar kata *syâwara-musyâwaratan*, artinya mengeluarkan madu dari sarang lebah. Kemudian dalam istilah di Indonesia disebut musyawarah. Artinya segala sesuatu yang diambil/dikeluarkan dari yang lain (dalam forum berunding) untuk memperoleh kebaikan.

“Dalam al-Qur'an, kata *syûrâ* ditampilkan dalam beberapa ayat. Dalam QS al-Baqarah (2): 233 berarti kesepakatan, dalam 'Ali 'Imran (3):159 Nabi disuruh untuk bermusyawarah de-

¹⁶ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 44.

¹⁷ *Ibid.*

ngan para sahabatnya, berkenaan peristiwa Uhud. Adapun QS. al-Syûrâ (42): 38 ditandaskan agar umat Islam mementingkan musyawarah dalam berbagai persoalan. Format musyawarah dan obyek[sic.]nya yang bersifat teknis, diserahkan kepada umat Islam untuk merekayasa hal tersebut berdasarkan kepentingan dan kebutuhan. Etika bermusyawarah bila berpedoman kepada QS ‘Ali ‘Imran (3): 159 adalah sebagai berikut: a) bersikap lemah lembut, b) mudah memberi maaf, jika terjadi perbedaan argumentasi yang sama-sama kuat, dan c) tawakkal kepada Allah. Hasil akhir dari musyawarah kemudian diaplikasikan dalam bentuk tindakan, yang dilakukan secara optimal, sedangkan hasilnya diserahkan kepada kekuasaan Allah SwT.”¹⁸

2. Prinsip Keadilan

Hak memperoleh keadilan dinyatakan dalam Pasal 2 s/d Pasal 13 Konstitusi Madinah. Prinsip keadilan berkaitan erat dengan hak dan kewajiban setiap individu dalam kehidupan bermasyarakat sesuai dengan posisi masing-masing. Prinsip ini berpedoman pada surat al-Maidah: 8 dan surat an-Nisa’: 135:

“Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan (qawwaamin bii al-qisti), menjadi saksi karena Allah biar pun terhadap dirimu sendiri, atau ibubapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya atau pun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.”

Dari ayat di atas paling tidak dapat ditarik tiga garis hukum, yaitu:¹⁹

¹⁸ Imam Amrusi Jailani, “Plagam Madinah: Landasan Filosofis Konstitusi Negara Demokratis”, *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* Vol. 6, No. 2 (Oktober 2016), hlm. 270-295.

¹⁹ Ismail Suny dan HM Rasjidi, *Negara Hukum (Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini)* (Jakarta: Prenada Media Group, 2003), hlm. 118.

- a. Menegakkan keadilan adalah kewajiban orang-orang yang beriman
- b. Setiap Mukmin apabila menjadi saksi ia diwajibkan menjadi saksi karena Allah dengan sejujur-jujurnya dan adil
- c. Di antaranya a) Manusia dilarang mengikuti hawa nafsu dan b) Manusia dilarang menyelewengkan kebenaran.

3. Prinsip Persamaan

Masyarakat Arab sebelum Islam terdiri atas berbagai kabilah yang tidak mengenal adanya persamaan antara sesama manusia, sehingga mereka terjerumus ke dalam pertentangan, kekacauan politik dan sosial.²⁰ Tentu suatu kabilah adalah musuh kabilah yang lain yang harus dilenyapkan, karena setiap kabilah menganggap dirinya lebih unggul dari kabilah yang lain. Oleh karena itu, ketika Nabi Muhammad hijrah ke Madinah membuat perjanjian tertulis, beliau menetapkan seluruh penduduk Madinah memperoleh status yang sama atau persamaan dalam kehidupan sosial.²¹

Persamaan seluruh umat manusia ditegaskan dalam QS An-Nisa: 1: *"Hai sekalian manusia, bertaqwalah kepada Tuhanmu yang telah menciptakan kamu dari diri yang satu, dan daripadanya Allah menciptakan istrinya; dan dari keduanya Allah memperkembangbiakkan laki-laki dan perempuan yang banyak."*

Surat al-A'raf ayat 189 dan surat al-Zumar ayat 6 juga menyatakan bahwa seluruh umat manusia dijadikan dari diri yang satu. Selanjutnya dalam surat Fathir ayat 11 dan surat al-Mu'min ayat 67 diterangkan asal usul kejadian manusia, yaitu dari tanah kemudian dari setetes air mani, dan sesudah itu segumpal darah dan seterusnya. Ayat-ayat ini menjelaskan bahwa dari segi hakikat penciptaan, manusia tidak ada perbedaan. Mereka semuanya sama, dari asal kejadian yang sama diciptakan oleh Yang Maha Tunggal yaitu Allah SwT. Oleh karena

²⁰ Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan...*, hlm. 171-172.

²¹ *Ibid.*

itu, tidak ada kelebihan seorang individu dari individu yang lain, satu golongan atas golongan yang lain, satu ras atas ras yang lain. Atas dasar asal-usul kejadian manusia seluruhnya adalah sama, maka tidak layak seseorang atau satu golongan, menurut al-Thabathaba'i, membanggakan diri terhadap yang lain atau menghinanya.²²

Adanya perbedaan-perbedaan yang nyata antarmanusia agar mereka saling mengenal. Sebagaimana terdapat dalam QS al-Hujarat: 13: *"Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah adalah orang yang paling bertakwa di antara kamu."* Prinsip persamaan telah memberi "corak konstruksinya" dikaitkan dengan nomokrasi Islam, prinsip persamaan merupakan salah satu tiang utama dalam bangunan negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah. Tanpa prinsip ini bangunan tersebut menjadi goyah dan tidak mungkin bertahan.²³

4. Prinsip Pengakuan dan Pelindungan Terhadap HAM

Dalam nomokrasi Islam, hak-hak asasi manusia bukan hanya diakui, tetapi juga dilindungi sepenuhnya, sebagaimana terdapat dalam Al Qur'an, antara lain dalam surat al Isra (17): 70:

"Dan sesungguhnya Kami telah memuliakan anak-anak Adam, Kami tebarkan mereka di darat dan di laut serta Kami anugerahi mereka rizki yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna daripada kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan."

Yang dimaksud dengan anak-anak Adam di atas adalah manusia sebagai keturunan Nabi Adam. Ayat di atas jelas mengekspresikan kemuliaan manusia yang di dalam Al-Qur'an disebut *karamah* (kemulia-

²² *Ibid.*

²³ Khudzaifah Dimiyati *et al.*, *Hukum dan Moral...*, hlm. 97-98.

an). Mohammad Hasbi Ash-Shiddieqy²⁴ membagi *karamah* itu menjadi tiga kategori:

- a. Kemuliaan pribadi atau *karamah fardhiyah*: manusia dilindungi baik pribadinya maupun hartanya
- b. Kemuliaan masyarakat atau *karamah ijtimaiyah*: status persamaan manusia dijamin sepenuhnya
- c. Kemuliaan politik atau *karamah siyasiyah*: nomokrasi Islam meletakkan hak-hak politik dan menjamin hak-hak itu sepenuhnya bagi setiap orang warga negara karena kedudukannya yang dalam Al-Qur'an disebut "khalifah Tuhan di bumi".²⁵

Adapun prinsip pengakuan dan perlindungan HAM yang dikandung oleh Piagam Madinah, ialah hak atas kebebasan beragama, hak atas persamaan di depan hukum, hak untuk hidup, dan hak memperoleh keadilan.²⁶

Hak atas kebebasan beragama merupakan salah satu isu HAM yang penting dan dikandung oleh Pasal 25 Piagam Madinah, yakni:

"Etnis Yahudi dari Suku 'Awf adalah satu umat dengan orang Mukmin. Bagi etnis Yahudi agama mereka; dan bagi orang Muslim agama mereka. Juga (kebebasan ini berlaku) bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali bagi yang zalim dan jahat. Hal demikian akan merusak diri dan keluarganya."

Hak atas persamaan di depan hukum diungkapkan dalam Pasal 26-35 Konstitusi Madinah. Hak untuk hidup merupakan dinyatakan dalam Pasal 14.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Visasukegan, "Hak Asasi Manusia dalam Piagam Madinah", <https://visasukegan.wordpress.com/2016/04/11/hak-asasi-manusia-dalam-piagam-madinah>

“Seorang Mukmin tidak boleh membunuh orang beriman lainnya lantaran (membunuh) orang kafir. Tidak boleh pula orang Mukmin membantu orang kafir untuk (membunuh) orang Mukmin.”

Hak memperoleh keadilan dinyatakan dalam Pasal 2-13 Konstitusi Madinah.

5. Prinsip Peradilan Bebas

Prinsip peradilan bebas dalam nomokrasi Islam bukan hanya sekadar ciri bagi suatu negara hukum, tetapi juga merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan bagi setiap hakim. Peradilan bebas merupakan persyaratan bagi tegaknya prinsip keadilan dan persamaan hukum. Putusan hakim harus mencerminkan rasa keadilan bagi siapa pun. Seorang yuris Islam Abu Hanifah berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman harus memiliki kebebasan dari segala macam bentuk tekanan dan campur tangan kekuasaan eksekutif, bahkan kebebasan tersebut mencakup pula wewenang hakim untuk menjatuhkan putusannya pada seorang penguasa apabila ia melanggar hak-hak rakyat.²⁷

Al Qur'an surat an-Nisa: 57, "...bila kamu menetapkan hukum antara manusia maka hendaklah kamu tetapkan dengan adil." Dalam nomokrasi Islam, hakim memiliki kedudukan yang bebas dari pengaruh siapa pun. Hakim bebas menentukan dan menetapkan putusannya. Bahkan ia memiliki suatu kewenangan untuk melakukan ijtihad dalam menegakkan hukum. Ketika Mu'adz bin Jabal diangkat oleh Nabi sebagai Hakim di Yaman, Nabi selaku Kepala Negara di Madinah bertanya:

“Dengan apa kau mengadili suatu perkara? Dengan Al-Qur'an. Kemudian tanya Nabi: Kalau di dalamnya tidak engkau jumpai sesuatu ketentuan hukum? Dijawab dengan sunnah Rasulullah. Nabi bertanya lagi: Kalau di dalamnya juga tiada suatu ketentu-

²⁷ Khudzaifah Dimiyati *et al.*, *Hukum dan Moral...*, hlm. 100-101. Baca Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 104.

an hukum? Dijawab Mu'adz: Saya akan berijtihad dengan menggunakan akal pikiran saya."²⁸

Nabi membenarkan pendirian Mu'adz bin Jabal, yang berarti bahwa suatu putusan hakim yang didasarkan pada ijtihadnya dapat merupakan sumber ketiga dalam hukum Islam. Prinsip peradilan bebas dalam nomokrasi Islam tidak boleh bertentangan dengan hukum Islam,²⁹ jiwa Al-Qur'an, dan Sunnah. Dalam melaksanakan prinsip peradilan bebas hakim wajib memperhatikan pula prinsip amanah, karena kekuasaan kehakiman yang berada di tangannya adalah amanah dari rakyat. Oleh karena itu, sebelum memutuskan perkaranya, hakim wajib bermusyawarah dengan para koleganya agar dapat dicapai putusan seadil-adilnya. Putusan yang adil merupakan tujuan utama dari kekuasaan kehakiman yang bebas.³⁰

6. Prinsip Perdamaian

Salah satu tugas pokok yang dibawa Rasulullah melalui ajaran Islam adalah mewujudkan perdamaian bagi seluruh manusia di muka bumi. Arti perkataan Islam itu sendiri kecuali penundukan diri kepada Allah, keselamatan, kesejahteraan dan ia mengandung suatu makna yang didambakan oleh setiao orang yaitu perdamaian. Al-Quran sangat menjunjung tinggi dan mengutamakan perdamaian. Al-Qur'an dengan tegas menyeru kepada orang yang beriman agar masuk ke dalam perdamaian: "*Wahai oran-orang yang beriman! Masuklah kamu semua dalam perdamaian.*"³¹ Bahkan salah satu dari nama Allah adalah perdamaian.³²

Apabila tindakan kekerasan atau perang terpaksa dilakukan, maka nabi Muhammad SAW telah memberikan beberapa kaidah hukum

²⁸ Muhammad Tahir Azhary, *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ QS Al-Baqarah: 207.

³² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*. Lihat juga QS al-An'aam: 66, Yunus: 32, al-Kaafiruun: 29, dan al-Hajj: 6 dan 62.

perang dengan menggunakan prinsip kewajaran dan kasih sayang terhadap sesama manusia.

“(1) Dilarang melakukan pembunuhan terhadap musuh (lawan dalam peperangan) secara kejam dan melampaui batas kemanusiaan, (2) Dilarang membunuh penduduk sipil termasuk kaum wanita, anak-anak, orang tua, orang cacat, biarawan, para pertapa dan orang-orang sakit, (3) Dilarang membunuh tawanan perang, (4) Dilarang memenggal kepala mayat musuh, (5) Dilarang membunuh musuh setelah musuh dikalahkan atau suatu daerah berhasil diduduki, (6) Dilarang menyerang musuh yang berlindung di belakang wanita, anak-anak dan orang Islam yang dijadikan sandera, (7) Dilarang menganiaya tawanan perang, (8) Dilarang merusak rumah-rumah atau tempat-tempat ibadah pihak musuh.”³³

Motif kebolehan perang sebagai tindakan pembelaan, “*telah diizinkan berperang bagi orang-orang yang diperangi karena mereka dianiaya...*” (QS al-Hajj: 39). Akan tetapi, perang wajib segera dihentikan apabila pihak musuh ingin berdamai (QS al-Anfaal: 61-62), “*Apabila mereka cenderung pada perdamaian maka penuhilah dan taqwalah kepada Tuhan, karena Ia Maha Mendengar dan Maha Mengetahui. Jika ingin menipu engkau, Allah akan menjaga engkau*”. Ayat ini membuktikan bahwa doktrin Islam selalu mementingkan perdamaian antar-bangsa. “Semua makhluk ini adalah keluarga Allah. Makhluk yang paling dicintai Allah adalah yang paling berguna untuk keluarganya.”³⁴ Dalam Islam, ada kewajiabn manusia untuk melakukan kebaikan dan mencegah kerusakan di bumi (*amar ma'ruf nahi munkar*). Mewujudkan perdamaian menurut doktrin Islam termasuk dalam kategori *amar ma'ruf*.³⁵

³³ Muhammad Tahir Azhary, *Ibid*.

³⁴ *Ibid*.

³⁵ *Ibid*.

7. Prinsip Kesejahteraan

Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam³⁶ bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh anggota masyarakat. Tugas tersebut dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat. Konsep keadilan sosial dalam nomokrasi Islam tidak sekedar pemenuhan kebutuhan material atau kebendaan, tetapi juga kebutuhan spiritual dari seluruh rakyat. Negara berkewajiban memerhatikan dua macam kebutuhan tersebut dan menyediakan jaminan sosial untuk mereka yang kurang atau tidak mampu.

Al-Qur'an telah menetapkan sejumlah sumber-sumber dana untuk jaminan sosial bagi anggota masyarakat dengan berpedoman pada prinsip keadilan sosial dan keadilan ekonomi. Sumber-sumber dana tersebut antara lain zakat, infaq, shadaqah, hibah, dan wakaf, dengan tidak menutup kemungkinan bagi pendapatan-pendapatan lain seperti pajak, bea, dan lain-lain.

Salah satu misi Islam adalah memerangi kemiskinan atau mewujudkan kesejahteraan umat, sebagaimana disampaikan Muhammad Tahir Azhary,³⁷

“Dalam nomokrasi Islam keadilan sosial dan keadilan ekonomi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penimbunan harta di tangan seseorang atau sekelompok orang sementara anggota masyarakat lainnya mengalami kemiskinan. Salah satu misi Islam adalah memerangi kemiskinan, sekurangnya menghilangkan kesenjangan antara golongan orang mampu dan golongan kurang mampu. Pendirian Al-Qur'an mengenai kedudukan harta adalah bahwa harta milik seseorang mempunyai fungsi sosial karena itu bukan kepemilikan yang bersifat mutlak. Al Qur'an menegaskan bahwa di dalam harta milik golongan hartawan itu ada hak orang-orang yang membutuhkannya karena keadaan ekonominya yang lemah atau tidak mampu, baik ia memintanya dengan tegas maupun tidak.”

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

Prinsip kesejahteraan tersebut dalam Al-Qur'an dirumuskan dengan kata-kata "*baldatun thayibatun wa rabbun ghafuur*"³⁸ (suatu negara yang sejahtera di bawah ridha Allah). Pemenuhan kebutuhan yang bersifat material, Negara berkewajiban mengatur dan mengalokasikan dana yang cukup untuk keperluan jaminan sosial bagi mereka yang membutuhkannya. Jaminan tersebut mencakup tunjangan pengangguran, tunjangan orang tua atau pensiun, beasiswa bagi yang sedang menuntut ilmu dan lain-lain. Pemenuhan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat, negara berkewajiban menyediakan sarana-sarana peribadatan, Pendidikan agama, panti asuhan, rumah sakit, dan lain-lain. Dalam nomokrasi Islam, prinsip kesejahteraan itu semata-mata bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat, sesuai dengan perintah Allah SwT.

Muhammad Tahir Azhary,³⁹ membandingkan pelaksanaan prinsip kesejahteraan dengan negara-negara Barat, sebagai berikut:

“Berbeda dengan negara-negara Barat, pelaksanaan kesejahteraan sosial memiliki motivasi ganda. Misalnya jaminan sosial bagi buruh perusahaan. Dari satu segi, tunjangan itu didorong oleh kepentingan *establishment* perusahaan, karena ingin melindungi modal mereka. Tunjangan itu dimaksudkan sebagai insentif buruh agar meningkatkan produktifitas[sic.]nya. Berarti tunjangan itu memberikan efek positif bagi perusahaan. Di lihat dari segi kepentingan buruh, orang akan menilai bahwa tunjangan itu mengandung motivasi kemanusiaan. Namun motivasi yang pertama tampak sangat dominan, karena dalam kenyataannya, *system* ekonomi kapitalis selalu mengutamakan kepentingan modal mereka. Kalaupun jaminan sosial itu harus diberikan perhitungan untung rugi perusahaan tidak mungkin diabaikan.”

³⁸ QS Saba': 15, "Inilah negara yang makmur dan Tuhan Maha Pengampun".

³⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, hlm. 109.

8. Prinsip Ketaatan Rakyat

Al-Qur'an telah menetapkan suatu prinsip tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang disebut dengan prinsip ketaatan rakyat. Prinsip ini ditegaskan di dalam Surah an-Nisa: 59 yang berbunyi:

“Hai orang-orang yang beriman, taatlah kepada Allah dan taatlah kepada Rasul-Nya serta orang-orang yang berwenang di antara kamu. Apabila kamu berbeda pendapat tentang sesuatu hal, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul-Nya (Sunnah) jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama bagimu dan lebih baik akibatnya.”

Hazairin⁴⁰ menafsirkan “menaati Allah” adalah “tunduk kepada ketetapan-ketetapan Allah”, “menaati Rasul” adalah “tunduk kepada ketetapan-ketetapan Rasul”, yaitu Nabi Muhammad SAW, dan “menaati ulil amri” adalah tunduk kepada ketetapan-ketetapan petugas kekuasaan masing-masing dalam lingkungan tugas kekuasaannya.⁴¹ Sebagaimana disampaikan M. Basir Syam,⁴²

“Ayat tersebut menegaskan bahwa sebagai seorang muslim pertama-tama dia harus mentaati Allah dan Rasulnya. Kemudian menjadi kewajiban mentaati kebijakan pemerintah yang ada sepanjang tidak bertentangan dengan aturan syari'at. Hal ini juga berarti bahwa mereka pemimpin dan rakyat memiliki kemerdekaan memikirkan kepentingan hidup dan kehidupan bersama dalam bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan tuntunan Allah, Jika terjadi perbedaan pendapat antara pemimpin dan rakyat, maka harus kembali mencari aturannya pada Al-Qur'an dan Sunnah Nabi. Nabi Muhammad bersabda: “Setiap Muslim harus mendengar dan taat kepada pemimpin, ia menyukai atau

⁴⁰ Ismail Suny dan HM Rasjidi, *Negara Hukum...*, hlm 153-154.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² M. Basir Syam, “Kebijakan dan Prinsip ...”, hlm 157-173.

tidak, kecuali jika perintah itu untuk melakukan perbuatan dosa, maka tidak boleh didengar dan dipatuhi (HR Muslim).”⁴³

Menurut TM Hasbi Ash-Shiddieqy⁴⁴ bahwa prinsip ketaatan rakyat mengandung makna bahwa seluruh rakyat tanpa kecuali berkewajiban mentaati pemerintah. Sejauh mana prinsip ini mengikat rakyat? Menurut para pakar hukum Islam, kewajiban rakyat untuk taat kepada penguasa atau pemerintah adalah sepanjang penguasa atau pemerintah menerapkan prinsip-prinsip nomokrasi Islam. Artinya, selama penguasa atau pemerintah tidak bersikap dzalim (tiran atau otoriter/diktator), selama itu pula rakyat wajib taat dan tunduk kepada penguasa atau pemerintah. Oleh karena itu, prinsip ketaatan rakyat mengikat rakyat secara limitatif, sebagaimana dikatakan Muhammad Taher Azhary:⁴⁵

“Prinsip ketaatan rakyat mengikat rakyat secara limitatif dan melalui prinsip ini rakyat berhak untuk mengoreksi setiap kekeliruan yang dilakukan oleh penguasa atau penguasa. Inti dari koreksi rakyat terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa adalah berupa teguran atau nasehat agar penguasa menyadari kekeliruannya dan kembali kepada ketetapan-ketetapan Allah dan Rasulnya sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur’an an-Nisaa’: 59 tersebut di atas. Apabila penguasa yang keliru itu telah menyadari kekeliruannya, maka rakyat boleh mentaatinya untuk selanjutnya. Sebaliknya, apabila penguasa yang keliru itu tidak mau menyadari kekeliruannya maka rakyat tidak wajib mentaatinya lagi dan penguasa seperti itu harus segera mengundurkan diri atau dihentikan dari jabatannya itu.”

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ TM Hasbi Ash-Shiddieqy, *Al Islam Jilid II* (Jakarta: Bulan Bintang, 1977), hlm 437-439, dikutip kembali oleh M. Basir Syam, “Kebijakan dan Prinsip...”, hlm. 110.

⁴⁵ M. Basir Syam, *Ibid.*

Implementasi prinsip-prinsip nomokrasi Islam tidaklah *rigid*, dapat mengalami perubahan dan perkembangan menurut cara dan sistem yang sesuai dengan kepentingan masyarakat pada suatu waktu dan tempat. Demi kepentingan umum dan kemaslahatan umum (*al-mashlahah*), maka manusia menemukan alternatif-alternatif yang terbaik sesuai dengan masalah-masalah kenegaraan dan kemasyarakatan yang dihadapi.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Abdul Wahhab Khallaf. 2005. *Politik Hukum Islam*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Absori. 2013. *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Abu Daud Busroh. 1990. *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama. Jakarta: Bumi Aksara.
- Achmad Gunaryo. 2006. *Pergumulan Politik & Hukum Islam: Reposisi Peradilan Agama dari Peradilan "Pupuk Bawang" Menuju Peradilan yang Sesungguhnya* Cetakan ke-1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang.
- Ahmad Sukardja. 1995. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: UI Press.
- Aidul Fitriaciada Azhari. 2014. *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- _____. 2017. *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Anderson. 2019. *Hegel's Theory of Recognition: from Oppression to Ethical Liberal Modernity*. London and New York: Continuum Books.

- Anderson, Benedict ROG. 2000. *Kuasa-Kata: Jelajah Budaya Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Mata Bangsa.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Azyumardi Azra. 2016. *Pergolakan Politik Islam: dari Fundamentalisme, Modernisme, dan Post Modernisme*. Jakarta: Paramadina.
- Bagir Manan (ed.). 1996. *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Budi Hardiman, F. 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang "Negara Hukum" dan "Ruang Publik" dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius.
- Calvert, Peter. 1995. *Proses Suksesi Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Dahl, Robert A. 1999. *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dahlan Thaib dkk. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dicey, AV. 2014. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusamedia.
- Djoko Dwiyanto. 2009. *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme, dan Teladan Perjuangan*. Yogyakarta: Paradigma.
- Drajat Suhardjo. 2004. *Mengaji Ilmu Lingkungan Kraton*. Yogyakarta: Safria Insania Press.
- Franz Magnis-Suseno. 1996. *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*. Jakarta: Gramedia.
- _____. 1999. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- F. Isjwara. 1992. *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan kesembilan. Jakarta: Bina Cipta.
- Friderich, Carl J. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europa and America*. Waltham, Mass: Blaidell Publishing Company,

- Hans Kelsen. 2012. *Pengantar Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media.
- _____. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Pertama. Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Hazairin. 1982. *Hukum Kewarisan Bilateral Menurut Al-Qur'an dan Hadits*. Jakarta: Tinta Mas.
- Held, David. 2004. *Demokrasi dan Tatanan Global: dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Inu Kencana Syafie. 2016. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ismail Suny. 1986. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Ismail Suny dan HM Rasjidi. "Kata Sambutan" dalam Muhammad Tahir Azhary. 2003. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah, dan Masa Kini*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Jandra, M. 2007. *Model Kehidupan Masyarakat dalam Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta*. Yogyakarta: YKII-UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- _____. 2001. "Pergulatan Islam dengan Budaya Jawa yang Tercermin dalam Naskah Serat Puji I" dalam Tashadi, Mifedwil J. (ed.). *Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta bekerja sama dengan Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia.
- Jimly Asshiddiqie. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- _____. 2012. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. 2000. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: UI Press.
- Khairul Fahmi. 2012. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono. 2004. *Metode Penelitian Hukum*. Surakarta: Fakultas Hukum UMS.
- Khudzaifah Dimiyati dkk. 2017. *Hukum dan Moral Basis Epistemologi Paradigma Rasional HLA Hart*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Kuntowijoyo. 2017. *Paradigma Islam, Interpretasi untuk Aksi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- _____. 2007. *Islam sebagai Ilmu Epistemologi, Metodologi, dan Etika*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- LJ van Apeldoorn. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ke-35. Jakarta: Balai Pustaka.
- M. Dawam Rahardjo. 2002. *Ensiklopedi Al-Quran: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci*, Cetakan kedua. Jakarta: Paramadina.
- Miriam Budiardjo. 2009. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Muh. Yamin. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*. Jakarta: Prapanca.
- Munawir Sjadzali. 1993. *Islam dan Tata Negara*, Cetakan Kelima. Jakarta: UI Press.
- Musa Asy'arie. 2005. *NKRI, Budaya Politik, dan Pendidikan*. Yogyakarta: LESFI.
- Ni'matul Huda. 2013. *Ilmu Negara*, Cetakan kesembilan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press.
- Nurcholish Madjid. 1987. *Islam Kemodernan dan Keindonesiaan*. Bandung: Mizan.
- Ramlan Surbakti. 1997. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.

- Ricklefs, MC. 1992. *Yogyakarta di bawah Sultan Mangkubumi 1749-1792*. Yogyakarta: Mata Bangsa.
- Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Robert A. Dahl. 1999. *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rodee, Carlton Clymer *et al.* 1984. *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali Pers.
- S. Kutojo & M. Safwan (ed.). 1977. *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sjachran Basah. 2015. *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, Sejarah Perkembangan)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soedikno Mertokusumo. 1998. *Perundang-undangan Agraria Yogyakarta*. Yogyakarta: Liberty.
- Soehino. 2007. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soemarsaid Moertono. 2018. *Negara dan Kekuasaan di Jawa Abad XVI-XIX*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Sorensen, George. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang sedang Berubah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sri Soemantri. 1987. *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- _____. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Strong, CF. 1966. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited.
- Subhan. 1997. *Sukses*. Jakarta: Midas Surya Grafindo.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Susilo Harjono. 2013. *Kronik Suksesi Keraton Jawa 1755-1989*. Yogyakarta: UGM Polgov.
- Suwarno, PJ. 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 Sebuah Tinjauan Historis*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suyuthi Pulungan. 2014. *Prinsip-prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah*. Yogyakarta: Ombak.
- Tashadi, Mifedwil J. (ed.). 2001. *Khasanah Budaya Kraton Yogyakarta*. Yogyakarta: IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Bekerja sama dengan Yayasan Kebudayaan Islam Indonesia.
- Tim ICCE UIN Jakarta. 2003. *Demokrasi, Hak asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media.
- Wheare, KC. 1975. *Modern Constitution*, Second edition. London: Oxford University Press.
- Yudi Latif. 2012. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan keempat. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2015. *Revolusi Pancasila*. Bandung: Mizan.
- Zoetmulder, PJ. 2000. *Manunggaling Kawulo Gusti: Pantheisme dan Monisme dalam Satra Suluk Jawa*. Jakarta: Kerja sama Perwakilan Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde dengan LIPI bersama Gramedia Pustaka Utama.

B. Jurnal dan Internet

- Abdul Khair, "Prinsip-Prinsip Negara Hukum pada Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945". *HIMMAH* Vol. IX No. 26 (Mei-Agustus 2008), hlm. 53-66.
- Absori *et al.* "Transformation of Maqâshid Al-Syarî'ah (An Overview of the Development of Islamic Law in Indonesia)". *Al-Ihkam* 11 (1): 1-18 (2016).

- Aidul Fitriadi Azhari. “Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi”. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 19, No. 4 (Oktober 2012), hlm. 489 – 505.
- Ajat Sudrajat. “Khilafah Islamiyah dalam Perspektif Sejarah”. *Informasi*, No. 2, XXXV (2009).
- Ali Fuat Gökçe. “Federal Parliamentary Democracy with a Constitutional Monarchy: Malaysia”. *International Journal of Social Science*, Vol. 6, Issue 5 (May 2013), hlm. 328.
- _____. “Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, <http://bdardias.staff.ugm.ac.id/wp-content/uploads/2008/06/Desentralisasi-Asimetris-di-Indonesia-LAN-Bdg-26112012.pdf>, diakses pada 5 Oktober 2018.
- Andi Safriani. “Telaah terhadap Hubungan Hukum dan Kekuasaan”. *Jurisprudentie*, Vol. 4, No. 2 (Desember 2017).
- Ben-Ami Shillony. “Will an empress save the Japanese monarchy?”. Discussion Paper, *The Suntory Centre Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines London School of Economics and Political Science*, hlm. 1-2.
- Imam Amrusi Jailani. “Piagam Madinah: Landasan Filosofis Konstitusi Negara Demokratis”. *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. 6, No. 2 (Oktober 2016).
- Inna Junaenah. “Kontribusi Tatanan Islam terhadap Demokrasi Permusyawaratan di Indonesia”. *Jurnal Ahkam* XVI (2) (2016).
- Isbodroini Suyanto. “Faham Kekuasaan Jawa: Pandangan Elit Keraton Surakarta dan Yogyakarta”. *Jurnal Antropologi Indonesia* 29 (2) (2005).
- Jusuf Madubun *et al.* 2017. “The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to the Island Areas”. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8 (2017), hlm. 120-123.
- Kate Mayberry. “Malaysia's royals to select new king in unique rotational system”. <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/malaysia-royal-s-select-king-unique-rotational-system-190122032114993.html>, diakses pada 15 Juni 2019.

- Lailatuzz Zuhriyah. "Kosmologi Islam Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat". *Teosofi: Jurnal Tasawuf dan Pemikiran Islam* 3 (1) (2013).
- M. Basir Syam. "Kebijakan dan Prinsip-prinsip Kenegaraan Nabi Muhammad SAW di Madinah (622-632 M): Tinjauan Perspektif Pemikiran Politik Islam". *KRITIS Jurnal Sosial Ilmu Politik Universitas Hasanuddin* Vol. 1, No. 1 (Juli 2015).
- Muntoha. "Demokrasi dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum* 16 (3) (2009), hlm. 379-395.
- Muhammad Abdul Karim. "Kekhalifahan dalam Lintasan Sejarah". *Jurnal Al-Hikmah* Vol VI, No. 11 (Juni 2015).
- Muhammad Amin. "Pemikiran Politik Al-Mawardi". *Jurnal Politik Profetik* 4 (2) (2016), hlm. 129-132.
- Muhammad Fadil. "Bentuk Pemerintahan dalam Pandangan Aristoteles (Sebuah Pengantar Filsafat Politik Klasik)". *Jurnal Kybernan* Vol. 3, No. 1 (Maret 2012).
- _____. "Gagasan Dasar mengenai Etika dan Negara menurut Plato", <http://jurnal.unismabekasi.ac.id/index.php/paradigma/article/view/1021/892>, diakses pada 9 November 2020.
- Muhammad Hanafi. "Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia". *Jurnal Cita Hukum* Vol. I, No. 2 (Desember 2013), hlm. 228-230.
- Muhammad Latif Fauzi. "Konsep Negara dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta". *Al-Mawarid* Edisi XIII (2005)
- Naimah S. Talib. "Brunei Darussalam: Royal Absolutism and the Modern State". *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 13 (March 2013).
- Oksep Adhayanto. "Khilafah dalam Sistem Pemerintahan Islam". *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1 (2011).
- Pavin Chachavalpongpun. "Monarchies in Southeast Asia 1 Kerajaan di Asia Tenggara". *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 13 (March 2013).
- Rashda Diana. "Al-Mawardi dan Konsep Kenegaraan dalam Islam". *Tsaqafah* 13 (1) (2017), hlm. 157-176.

- Salman Luthan. "Dialektika Hukum dan Kekuasaan". *Jurnal Hukum* Vol. 7, No. 14 (Agustus 2000), hlm. 83-100.
- Sarbaini. "Demokratisasi dan Kebebasan Memilih Warga Negara dalam Pemilihan Umum". *Inovatif7* (3) (2014).
- Schneider, Aaron. 2003. "Decentralization: Conceptualization, and Measurement". *Studies in Comparative International Development* 28 (3) (2003), hlm. 32-56.
- Suchit Bunbongkarn. "Democracy and Monarchy in Thailand". <http://www.thailandtoday.in.th/monarchy/elibrary/article/194>, diakses pada tanggal 21 Juni 2019.
- Syafruddin Syam. "Pemikiran Politik Islam Imam Al-Mawardi dan Relevansinya di Indonesia". *Jurnal Al-hadi* II (2) (2017), hlm. 492-494.
- Thalhah. "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen". *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, (3) (2009), hlm. 413 – 422.
- Visasukegan. "Hak Asasi Manusia dalam Piagam Madinah". <https://visasukegan.wordpress.com/2016/04/11/hak-asasi-manusia-dalam-piagam-madinah>
- Zakky. "Piagam Madinah | Sejarah, Latar Belakang, Isi dan Naskahnya [Lengkap]". <https://www.zonareferensi.com/piagam-madinah/>, diakses pada 13 Oktober 2020.
- "How The English Monarchy Began". <http://royalcentral.co.uk/blogs/how-the-english-monarchy-began-5968>, diakses pada 14 Juni 2019.
- "Piagam Madinah". https://id.wikipedia.org/wiki/Piagam_Madinah, diakses 12 Oktober 2020.
- "Piagam Madinah; Sebuah Model Konstitusi Tertulis Pertama dalam Sejarah (2)". <https://ganaislamika.com/piagam-madinah-sebuah-model-konstitusi-tertulis-pertama-dalam-sejarah-2/>, diakses pada 13 Oktober 2020.
- "Suksesi". <https://kbbi.web.id/suksesi>, diakses pada 24 Oktober 2018.

“The Queen and Parliament”. <https://www.royal.uk/queen-and-government?ch=2#bio-section-1>, diakses pada 14 Juni 2019.

“The Queen and Prime Minister”. <https://www.royal.uk/queen-and-government?ch=2#bio-section-1>, diakses pada 14 Juni 2019.

“The Queen’s Role in Government”. <https://www.royal.uk/queen-and-government?ch=1#bio-section-0>, diakses pada 14 Juni 2019.

“Yang di-Pertuan Agong”. https://id.wikipedia.org/wiki/Yang_di-Pertuan_Agong, diakses pada 18 April 2018.

Biodata Penulis



Dr Triwahyuningsih, M.Hum adalah pengajar Prodi PPKn Universitas Ahmad Dahlan sejak 1991 sampai sekarang. Menyelesaikan pendidikan S1 Prodi PMP di IKIP Yogyakarta 1990, S2 Hukum Universitas Islam Indonesia (2001), dan S3 Hukum di Universitas Muhammadiyah Surakarta (2020). Lahir di Kulon Progo, 24 Oktober 1965.

Beberapa karya ilmiahnya antara lain *Urgensi Peran Komisi Pemberantasan Korupsi dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (2009), *Pelaksanaan Pendidikan Karakter di Sekolah melalui Strategi Internalisasi Nilai* (2015), *Pembentukan Karakter Berbasis Nilai melalui Sekolah Berasrama pada Sekolah Islam di Indonesia* (2016), *Pengaturan Hukum Ormas Asing di Indonesia* (2017), *Hukum Transendental: Pengembangan dan Penegakan Hukum di Indonesia* (2018), *Trancendental study on democracy Concept Formulation in Indonesia and Its Implementation Post Reformasi* (2018), *Kajian Yuridis Komparatif tentang Sistem Pemilihan Presiden Langsung dan Pelaksanaannya di Indonesia* (2018), *Form and Composition of Local Government: Mixed Review Regional Government Yogyakarta* (2019), *The Concept of Ngayogyakarta Hadiningrat Sultanate Leadership in the Context of the Unitary State of the Republic of Indonesia* (2020), *Emansipatory of*

Legal Transendency in Indonesia: Study of Moral Aspects in the Making of Law and Regulations in Indonesia (2020), *Pemilihan Presiden Langsung dalam Konteks Demokrasi di Indonesia* (2007), Kontributor pada buku *Menciptakan Dinamika Ilmiah dan Dinamika Amalياهو* (2010), dan *Hubungan Eksekutif-Legislatif 2009-2014* (2017).

MENGENAL KONSEP KEKUASAAN PEMERINTAHAN DAN IMPLEMENTASINYA

Buku Mengenal Konsep Kekuasaan Pemerintahan dan Implementasinya ini sangat mendalam dalam mengenalkan beberapa konsep kekuasaan pemerintahan, baik menurut konsepsi Barat, Islam, dan Jawa. Selain menjelaskan tentang konsep kekuasaan yang berkembang dalam pemikiran klasik dan modern di Barat, buku ini juga menguraikan tentang hakikat konsep kekuasaan dalam Islam, termasuk di dalamnya juga menjelaskan konsepsi demokrasi dalam Islam dan pemerintahan Islam. Bahkan, buku ini cukup mendalam menguraikan dengan rinci tentang kekuasaan menurut alam pikir dan sejarah pemerintahan di Jawa.

Lebih jauh lagi, buku ini bukan hanya mendedah konsepsi kekuasaan pemerintahan dalam tiga ranah di atas, tetapi juga melihat bagaimana implementasinya dalam sejarah pemerintahan, baik di Barat, Islam, maupun di Jawa. Termasuk di dalamnya juga diberikan contoh beberapa negara yang menerapkan sistem politik kekuasaan pemerintahan dan mengenai konstitusi dan konstitusionalisme.

Buku ini sangat penting dibaca oleh praktisi politik dan pemerintahan, pemelajar tata negara, dan mahasiswa atau pengkaji tentang politik, kekuasaan, pemerintahan, dan sejarah kekuasaan pemerintahan. Buku ini akan memperkaya wacana dalam diskursus politik kaitannya kekuasaan pemerintahan, khususnya yang fokus pada isu implementasi kekuasaan pemerintahan, atau bagi pembaca yang memiliki minat untuk melakukan komparasi tentang implementasi kekuasaan pemerintahan di antara tiga ranah tersebut.

UAD
PRESS

UAD PRESS
(Anggota IKAPI dan APPTI)
Kampus II Universitas Ahmad Dahlan
Jl. Pramuka No.42, Pandeyan, Kec. Umbulharjo,
Daerah Istimewa Yogyakarta 55161
E-mail: uadpress@uad.ac.id
HP/WA: 088239499820

