

GOOD GOVERNANCE DAN PIAGAM MADINAH¹

A. Dardiri Hasyim²

Pendahuluan (*Good Governance* : Sebuah Konsep)

Good governance dalam penerapannya adalah merupakan kebutuhan mutlak mayoritas rakyat demi terciptanya suatu sistem politik pemerintahan yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini dapat pula menjadi faktor pendorong terwujudnya *political governance* yang menghendaki bahwa berbagai proses pemerintahan baik itu dari segi proses perumusan kebijakan publik, penyelenggaraan pembangunan, pelaksanaan birokrasi publik pemerintahan agar berjalan secara transparan, efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Karakteristik *good governance* menurut *United Nations Development Programme* (UNDP) antara lain sebagai berikut: *Participation; Rule of Law; Transparency; Responsiveness; Consensus orientation; Equity; Effectiveness and Efficiency; Accountability*; dan juga *Strategic Vision*³. Atas hal tersebut kunci utama memahami *good governance* adalah dengan memahami prinsip-prinsip didalamnya. Bertolak daripada prinsip-prinsip *good governance* akan didapatkan tolok ukur kinerja suatu pemerintahan, untuk itu baik buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*.

Governance dan good governance banyak didefinisikan berbeda menurut para ahli, namun dari perbedaan definisi dan pengertian tersebut dapat ditarik benang merah yang dapat mengakomodasi semua pendapat para ahli tersebut. *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan – urusan public. Sedangkan menurut *World Bank governance* adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*“, dimana *world bank* lebih menekankan pada cara yang digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk kepentingan pembangunan masyarakat⁴. *Good governance* merupakan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta dimana kesepakatan tersebut mencakup pembentukan seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak

¹ Disampaikan pada Seminar Nasional dalam Rangka Dies Natalis UNIBA ke 31, 2014

² Dosen Fakultas Hukum UNIBA Surakarta

³ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. hal 7

⁴ Mardiasmo, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*, Andi offset, Yogyakarta. hal 17

hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka⁵. Menurut Sedarmayati, *good governance* adalah suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Dengan demikian ia berpendapat bahwa pemerintah berada pada posisi sentral (*agent of chance*) dari suatu masyarakat dalam suatu masyarakat berkembang. Dalam *good governance* tidak hanya pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terorganisir, seperti LSM, asosiasi-asosiasi kerja, bahkan paguyuban⁶. Dari sudut pendekatan sistem menurut Pulukadang, *good governance* menyangkut pelaksanaan kekuasaan pemerintah dalam hal *decisison making* dan dalam hal menjalankan fungsinya secara utuh, dan menyeluruh sebagai suatu kesatuan tindakan yang terarah dan teratur, baik itu meliputi bidang ekonomi (*economic governance*), politik (*political governance*), dan administrasi (*administrativ governance*)⁷.

Istilah *Good governance* menurut Dwi Payana merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang dipandang baik dalam suatu masyarakat, namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama⁸. Berbagai definisi *Good governance* lainnya adalah sebagai berikut:

"*Good Govenance*" sering di artikan sebagai "kepemerintahan yang baik". Adapula yang mengartikannya sebagai "tata pemerintahan yang baik" dan ada pula yan mengartikannya sebagai "sistem pemerintahan yang baik". Selanjutnya dijelaskan pula bahwa istilah "*governance*" sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan publik *good and services*. Arti "*good*" dalam "*good governace*" mengandung dua pengertian, pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembngunan, berkelanjutan dan keadilan sosial; kedua , aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Praktek terbaiknya di sebut "*good governance*" atau pemerintahan yang baik. Sehingga dengan demikian "*good governance*" didefinisikan sebagai "penyelenggaraan pemerintah yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien dengan menjaga

⁵ Masyarakat Transparansi Indonesia Indonesia, 2002, "*Supermasi Hukum*", Modul, Jakarta. hal 9

⁶ Sedarmayati, 2003. *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Bandung : Mandar Maju. hal 76

⁷ Pulukadang, Ishak, 2002, "*Evaluasi dan Revitalisasi Program Pembangunan Kota Manado dibidang Kepemerintahan Yang Baik* ; Makalah, FISIP Unsrat. Manado. hal 34

⁸ Dwipayana, AAGN. Ari. 2003. *Membangun Good Governance*. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta. hal 45

kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat"⁹.

Prinsip *Good governance*

Wiston Churchill mengatakan bahwa bila Pemerintahan dijalankan tanpa visi maka negara akan hancur. Dalam konteks *good governance* (GG) para pemimpin negara cukup berikan ketauladanan dalam setiap hal sedangkan untuk masalah profesionalisme, efisiensi dan kinerja serahkan akhlinya yaitu kalangan profesionalisme. Dalam pergaulan negara-negara didunia, bangsa yang tidak menyelenggarakan prinsip-prinsip *good governance* (GG) akan memiliki kredibilitas yang rendah. Tidak ditegakkannya *good governance* akan terlihat dari kinerja yang rendah, tiadanya transparansi dan akuntabilitas, korupsi yang merajalela serta tidak terciptanya kepastian hukum¹⁰.

Aspek yang bisa menunjukkan dijalankannya *good governance* atau pemerintahan yang baik menurut Suhardono, yaitu *pertama*, pengakuan atas pluralitas politik; *kedua*, keadilan sosial; *ketiga*, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan; dan *keempat*, kebebasan. Kasus-kasus yang berkembang di dunia ketiga dan upaya pembauran sistem kapitalisme dunia, telah memunculkan ide perubahan yang cukup penting, dalam, proses penyelenggaraan pemerintahan. *Good governance* dalam konteks ini dapat dipandang sebagai langkah untuk menciptakan mekanisme baru yang memungkinkan Negara kembali berfungsi untuk mengatasi masalah-masalah yang justru di akibatkan oleh kerja mekanisme pasar¹¹. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri dari: *pertama*, profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau; *kedua*, akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat; *ketiga*, transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai; *keempat*, pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin; *kelima*,

⁹ *Ibid.* hal 47

¹⁰ Pandu Patriadi, Manfaat Konsep *Good Governance* Bagi Institusi Pemerintah dan Bumn Dalam Kebijakan Privatisasi BUMN, Paper Dikembangkan dari Paper Yang dipresentasikan pada Diskusi GCG BUMN di BAF Depkeu RI, 9 Agustus 2004, hal. 1

¹¹ Suhardono, Edi dkk, 2001, "*Good governance Untuk Daulat Siapa?*" Forum LSM DIY, Yogyakarta. hal 115

demokrasi dan partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung; *keenam*, efisiensi dan efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab; dan *ketujuh*, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat¹².

Sedarmayanti menyimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik sebagai berikut: *pertama*, akuntabilitas, yaitu adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan; *kedua*, transparansi, yaitu pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah; *ketiga*, keterbukaan, yaitu menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan; dan *keempat*, aturan hukum, yaitu pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh¹³. Salah satu contoh adalah adanya realisasi dari penerapan asas *good governance* pada pengaturan pengelolaan keuangan Negara. Hal ini harus diikuti dengan pengawasan dan pemeriksaan keuangan Negara dalam sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang selaras dengan prinsip-prinsip efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan pada rasa keadilan dan kepatutan¹⁴.

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan, Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil

¹³ Sedarmayati, 2003. *Good Governance..* hal. 7

¹⁴ Indrawati, Prinsip *Good Financial Governance* Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan *Clean Governance*, *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume XVII No. 3 Tahun 2012 Edisi September, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hal. 204

Tabel 1:
10 Prinsip *Good Governance* Pada Instansi Pemerintahan
Pengertian Tata Pemerintahan yang Baik, Tata Pamong yang Baik

No.	Prinsip	Penjelasan	Konversi Kepada 6 Prinsip
1	Partisipasi	Mendorong setiap warganegara untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan publik	Transparansi (<i>Transparency</i>)
2	Transparansi	Menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan untuk mendapatkan informasi	
3	Penegakan Hukum	Mewujudkan adanya <i>law enforcement</i> yang adil tanpa kecuali (<i>equal treatment</i>) yang menunjang HAM dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat	Pertanggungjawaban (<i>Responsibility</i>)
4	Daya Tanggap	Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa pengecualian	
5	Kesetaraan	Memberikan peluang yang sama kepada setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan	Kewajaran (<i>Fairness</i>)
6	Wawasan ke Depan	Membangun berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan	Wawasan (<i>Visioner</i>)
7	Akuntabilitas	Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
8	Pengawasan	Meningkatkan upaya pengawasan terhadap	

		penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang melibatkan masyarakat	
9	Efektifitas dan Efisiensi	Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab	
10	Profesionalisme	Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggaraan pemerintahan agar mampu menyediakan pelayanan yang mudah, cepat, tepat dan kompetitif	Independensi (<i>Independency</i>)

Sumber: Pandu Patriadi¹⁵

Tabel diatas dapat dimaknai bahwa dalam rangka pencapaian *Good Governance* diperlukan prinsip sebagai dasar pengelolaan. Prinsip tersebut digunakan mengingat konsep *good government* (GG) bersifat *top-bottom* maka lingkup (*scope*) pada dasarnya harus dimulai dan dimiliki oleh para pemimpin bangsa baik yang berada di pemerintahan (eksekutif), parlemen (legislatif) maupun kehakiman (yudikatif). Tanpa komitmen yang kuat maka *good government* pada institusi pemerintah dan pada institusi negara lainnya hanya bersifat wacana, konsep atau maksimal menjadi dokumen. Faktor kepemimpinan (*leadership*) menjadi utama dalam kondisi seperti sekarang ini, contoh konkrit dan keteladan menjadi kunci sukses penerapan *good government*. Sebagai contoh, pemerintahan yang dijalankan tanpa adanya prinsip transparansi, maka akan menimbulkan gejolak di masyarakat yang pada akhirnya akan menuntut pertanggungjawaban pelaksana pemerintahan.

Kesepuluh prinsip yang kemudian dikonversi menjadi enam tersebut mendukung proses pembangunan (pemerintahan) yang empower sumber daya dan pengembangan institusi yang sehat, serta menunjang sistem yang efisien oleh semua unsur *governance*. Dan ini dilakukan salah satunya adalah melalui instrumen kebijakan (*policy*), mengingat lewat praktek inilah akan diketahui indikator keberhasilan pelaksanaan program *good governance*.

Piagam Madinah

Nabi Muhammad dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekah belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah¹⁶. Umat Islam

¹⁵ Pandu Patriadi, *Manfaat Konsep...*, hal. 9

¹⁶ Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1985, Jilid I, hal. 92

menjadi satu komunitas yang bebas dan merdeka setelah pada tahun 622 M hijrah ke Madinah yang sebelumnya disebut Yatsrib. Jika di Mekah mereka sebelumnya merupakan umat lemah yang tertindas, maka di Madinah mereka mempunyai kedudukan yang baik, kuat, dan dapat berdiri sendiri¹⁷. Tidak lama sesudah hijrah ke Madinah, Muhammad saw membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama. Beliau memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah agar terbentuk kesatuan hidup di antara seluruh penduduknya. Dalam piagam¹⁸ itu dirumuskan prinsip-prinsip dan dasar-dasar tata kehidupan bermasyarakat, kelompok-kelompok sosial Madinah, jaminan hak, dan ketetapan kewajiban. Piagam Madinah itu juga mengandung prinsip kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan sebagainya. 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 praktek siyasah, yakni proses dan tujuan untuk mencapai tujuan¹⁹. Masyarakat tersebut dibentuk berdasarkan perjanjian tertulis yang disebut *shahifah* dan *kitâb*. Perjanjian itu oleh kebanyakan penulis dan peneliti sejarah Islam serta para pakar politik Islam disebut sebagai konstitusi negara Islam pertama. Sebutan konstitusi oleh para ahli sejarah tersebut menjadikan piagam Madinah menarik untuk dibahas, karena di antara ketetapan di dalamnya tidak ada yang menyebutkan tentang bentuk pemerintahan, struktur kekuasaan, perangkat-perangkat pemerintahan sebagaimana lazimnya suatu konstitusi²⁰. Piagam Madinah mempunyai kedudukan penting dalam perjalanan hidup Muhammad dan kaum muslimin, khususnya dalam masalah ketatanegaraan dalam Islam yang kemudian mengalami perkembangan²¹.

Nabi Muhammad memahami benar bahwa masyarakat yang dihadapi adalah masyarakat majemuk yang masing-masing golongan bersikap bermusuhan terhadap golongan lain. Nabi melihat perlu adanya penataan dan pengendalian sosial untuk mengatur hubungan-hubungan antar golongan dalam kehidupan social, ekonomi, politik, dan agama. Karena itu, Nabi melakukan beberapa langkah. *Pertama*, membangun masjid. Lembaga ini, dari sisi

¹⁷ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993, hal. 10

¹⁸ Para ahli sejarah menyebut piagam (naskah politik) itu dengan nama yang beragam. W. Montgomery Watt menyebutnya dengan "The Constitution of Medina", R.A. Nicholson "charter", Majid Khadduri "treaty", Philip K. Hitti "agreement", Zainal Abidin Ahmad "piagam". Baca Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995, hal. 2

¹⁹ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan al-Qur'an*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996, hal. 5

²⁰ *Ibid.*, hal. 5

²¹ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hal. 3

agama berfungsi sebagai tempat ibadah dan dari segi sosial berfungsi sebagai tempat memperlerat hubungan dan ikatan di antara anggota jamaah. *Kedua*, menciptakan persaudaraan nyata dan efektif antara orang Islam Mekah dan Madinah²². Kedua langkah tersebut masih bersifat internal dan hanya ditujukan untuk konsolidasi umat Islam. Karena itu, langkah ketiga ditujukan kepada seluruh penduduk Madinah. Nabi membuat perjanjian tertulis atau piagam yang menekankan pada persatuan yang erat di kalangan kaum muslimin dan kaum Yahudi, menjamin kebebasan beragama bagi semua golongan, menekankan kerjasama dan persamaan hak dan kewajiban semua golongan dalam kehidupan sosial politik dalam mewujudkan pertahanan dan perdamaian, dan menetapkan wewenang bagi Nabi untuk menengahi dan memutuskan segala perbedaan pendapat dan perselisihan yang timbul di antara mereka²³.

Piagam Madinah ini secara lengkap diriwayatkan oleh Ibn Ishaq²⁴ dan Ibn Hisyam²⁵ di dalam kitabnya *Sirah al-Nabiy*. Kalimat-kalimat dalam Piagam Madinah tersusun secara bersambung, tidak terbagi atas pasal-pasal dan bukan berbentuk syair. *Bismillâhirrahmânirrahîm* tertulis pada awal naskah, disusul dengan rangkaian kalimat berbentuk prosa. Ilmuwan Muslim dan non Muslim banyak yang mengutip seluruh naskah itu yang dibagi atas pasal-pasal. Muhammad Hamidullah misalnya, mengutip teks itu selengkapnya dan membaginya atas 47 pasal²⁶.

Piagam Madinah adalah salah satu dokumen yang terdapat banyak pendapat dan ulasan para pakar terhadap isinya. Fauzi menyebutkan bahwa berbagai varian pendapat itu antara lain: *Pertama*, A. Guillaume, seorang guru besar bahasa Arab dan penulis *The Life of Muhammad*, menyatakan bahwa Piagam yang telah dibuat Muhammad itu adalah suatu dokumen yang menekankan hidup berdampingan antara orang-orang Muhajirin di satu pihak dan orang-orang Yahudi di pihak lain. *Kedua*, H.R. Gibb dalam komentarnya menyatakan bahwa isi Piagam Madinah pada prinsipnya telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah yang juga berfungsi sebagai undang-undang, dan merupakan hasil pemikiran serta inisiatif Muhammad sendiri. *Ketiga*, Montgomery Watt lebih tegas lagi menyatakan bahwa Piagam Madinah tidak lain adalah suatu konstitusi yang menggambarkan

²² Muhammad Latif Fauzi, Konsep Negara Dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta, Jurnal Al-Mawarid Edisi XIII Tahun 2005, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, hal. 88

²³ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan...*, hal. 64.

²⁴ Ibn Ishaq (85-150 H) lahir dan dibesarkan di Madinah. Ia seorang hafidz, penulis terpercaya, penghimpun kabar-kabar Rasulullah.

²⁵ Ibn Hisyam (wafat 218 H) lahir di Bashrah dan meninggal di Mesir. Ia menyusun beberpa kitab tarikh. Ia meneriwa riwayat hidup Nabi dari Ibn Ishaq melalui sahabat Ibn Ishaq bernama Abu Muhammad Ziyad ibn Abdillah ibn al-Tufail al-Buka'i, seorang hafidz yang terpercaya.

²⁶ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hal. 21.

bahwa warga Madinah saat itu bisa dianggap telah membentuk satu kesatuan politik dan satu persekutuan yang diikat oleh perjanjian yang luhur diantara para warganya. *Keempat*, lebih terperinci lagi disimpulkan oleh Hasan Ibrahim Hasan, bahwa Piagam Madinah secara resmi menandakan berdirinya suatu negara, yang isinya bisa disimpulkan menjadi 4 pokok: (1) mempersatukan segenap kaum muslimin dari berbagai suku menjadi satu ikatan. (2) menghidupkan semangat gotong royong, hidup berdampingan, saling menjamin di antara sesama warga. (3) menetapkan bahwa setiap warga masyarakat mempunyai kewajiban memanggul senjata, mempertahankan keamanan dan melindungi Madinah dari serbuan luar. (4) menjamin persamaan dan kebebasan bagi kaum Yahudi dan pemeluk-pemeluk agama lain dalam mengurus kepentingan mereka²⁷.

Piagam Madinah dalam Pandangan *Good governance*

Komentar mengenai isi Piagam Madinah, baik yang datang dari para sarjana Barat maupun dari penulis-penulis muslim sendiri. Diantaranya dikemukakan oleh A. Guillaume, seorang guru besar bahasa Arab dan penulis *The Life of Muhammad*. Ia menyatakan bahwa Piagam yang telah dibuat Muhammad itu adalah suatu dokumen yang menekankan hidup berdampingan antara orang-orang muhajirin di satu pihak dan orang-orang yahudi di pihak lain. Masing-masing saling menghargai agama mereka, saling melindungi hak milik mereka dan masing-masing mempunyai kewajiban yang sama dalam mempertahankan Madinah. Sedangkan H.R. Gibb dalam komentarnya menyatakan bahwa isi Piagam Madinah pada prinsipnya telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah yang juga berfungsi sebagai undang-undang, dan merupakan hasil pemikiran serta inisiatif Muhammad sendiri. Sementara itu, Montgomery Watt lebih tepat lagi menyatakan: bahwa Piagam Madinah tidak lain adalah suatu konstitusi yang menggambarkan bahwa warga Madinah saat i tu bisa dianggap telah membentuk satu kesatuan politik dan satu persekutuan yang diikat oleh perjanjian yang luhur diantara para warganya²⁸.

Hasan Ibrahim mengatakan bahwa Piagam Madinah secara resmi menandakan berdirinya suatu negara, yang isinya bisa disimpulkan menjadi 4 pokok: *Pertama*, mempersatukan segenap kaum muslimin dari berbagai suku menjadi satu ikatan. *Kedua*, menghidupkan semangat gotong royong, hidup berdampingan, saling menjamin di antara sesama warga. *Ketiga*, menetapkan bahwa setiap warga masyarakat mempunyai kewajiban

²⁷ Muhammad Latif Fauzi, Konsep Negara..., hal. 90

²⁸ Piagam Madinah Dan Konsep Ummah, SAJADA - Situs Al-Ukhuwah Jogja Dua : <http://localhost/supri/>, diakses 24 Juli 2014

memanggul senjata, mempertahankan keamanan dan melindungi Madinah dari serbuan luar. *Keempat*, menjamin persamaan dan kebebasan bagi kaum Yahudi dan pemeluk-pemeluk agama lain dalam mengurus kepentingan mereka²⁹. Pada intinya Piagam Madinah adalah jawaban konstitusional terhadap realitas sosio-politik dari masyarakat Madinah yang heterogen.

Piagam Madinah walaupun bukan merupakan konsep sebuah Negara, namun dapat dikatakan sebagai cikal bakal konstitusi sebuah Negara dimana di dalamnya memuat berbagai prinsip *Good governance*. Hal ini menjadi penting mengingat penerapan *good governance* dapat dijadikan sebagai bagian dari upaya untuk melaksanakan asas-asas demokrasi dan demokratisasi, yang merefleksikan dijunjung tingginya aspek pemenuhan hak-hak rakyat oleh penguasa, ditegakannya nilai-nilai keadilan dan solidaritas sosial, serta adanya penegakan HAM dalam berbagai aspek kehidupan Negara, misalnya dengan menegakan prinsip *Rule Of Law* atau supremasi hukum dalam berbagai aspek kehidupan Negara. *Good governance* juga dapat dipandang sebagai suatu konsep ideologi politik yang memuat kaidah-kaidah pokok atau prinsip-prinsip umum pemerintahan yang harus dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan kehidupan Negara. Dan hal ini terdapat pada Piagam Madinah yang terimplementasi demi terwujudnya *political governance*, yaitu keinginan bahwa berbagai proses pemerintahan baik itu dari segi proses perumusan kebijakan publik, penyelenggaraan pembangunan, pelaksanaan birokrasi publik pemerintahan dapat berjalan secara transparan, efektif dan efisien.

Perbandingan Prinsip *Good governance* dengan Piagam Madinah

Sovereignty (kedaulatan) adalah kekuasaan yang tertinggi yang ada pada negara untuk membuat undang-undang serta melaksanakan undang-undang dengan semua cara. Dalam diskursus ilmu politik, kedaulatan ini dibagi ke dalam tiga macam, yaitu kedaulatan hukum, kedaulatan politik, dan kedaulatan rakyat³⁰. Ketika dilihat dari konsep *ummah* dalam Piagam Madinah, secara umum maka bentuk negara yang didirikan Nabi bukanlah teokrasi. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan antara lain: (a) hubungan antar komunitas Islam dengan umat yang lain didasarkan atas prinsip keadilan, kesetaraan dan kebebasan; dan (b)

²⁹ *Ibid*

³⁰ Soelistyati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, Yogyakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hal.68

Piagam Madinah tidak menyebut negara agama. Dalam wacana politik Islam, sebutan bagi bentuk negara seperti ini adalah nomokrasi³¹.

Islam telah menerapkan prinsip *Good governance* melalui berbagai pasal dalam Piagam Madinah yang memperhatikan masyarakat sebagai manusia yang harus dihormati segala hak dan kewajibannya. Konstitusi (Piagam Madinah) ini mengajarkan bahwa mempersatukan masyarakat menjadi suatu komunitas adalah salah satunya dengan menekankan kerjasama seerat mungkin dari masing-masing warganya demi keamanan dan kesejahteraan mereka bersama, menuju hidup bersama di dalam koeksistensi yang damai. Di samping itu pula diperlukan adanya tiga konsep dalam membangun koeksistensi tersebut, yaitu: *pertama*, adanya masyarakat; *kedua*, ada wilayah; dan *ketiga*, adanya pemerintahan atau sekurang-kurangnya ada kepemimpinan dalam suatu wilayah.

Tabel 2:

Perbandingan Prinsip *Good governance* dengan Piagam Madinah

Sudut Pandang	<i>Good governance</i>	Piagam Madinah
Hak berpendapat	Transparansi (<i>Transparency</i>)	<i>Ummah</i> , yaitu organisasi yang terbuka bagi semua golongan penduduk Madinah untuk berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat bernegara
Penegakan hukum	Pertanggungjawaban (<i>Responsibility</i>)	<i>Aadiluun</i> , yaitu setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban
Kesejahteraan	Kewajaran (<i>Fairness</i>)	<i>Mahdhun</i> , yaitu bahwa Negara mempunyai andil dalam mengikutsertakan setiap warga untuk memiliki kebebasan beraktifitas
Kesadaran bermasyarakat	Wawasan (<i>Visioner</i>)	<i>Dzakiyyun</i> , yaitu Negara dibangun atas dasar persamaan visi, karena itu partisipasi masyarakat diperlukan sebagai pondasi pembangunan
Jaminan hidup	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)	<i>Al-Maslahatu</i> , yaitu adanya fungsi manajemen yang tepat dalam mengoptimalkan sumber daya yang ada
Pemerintahan yang	Independensi	<i>Asadun</i> , yaitu kemampuan dalam

³¹ Sistem nomokrasi menyatakan bahwa negara hukum Islam yang memiliki prinsip-prinsip umum, di antaranya (1) musyawarah, (2) keadilan, (3) persamaan, (4) pengakuan dan perlindungan terhadap nilai-nilai HAM, (5) perdamaian, (6) kesejahteraan, dan (7) ketaatan

kuat	(<i>Independency</i>)	menyelenggarakan pemerintahan yang sesuai dengan harapan
------	-------------------------	--

Tabel di atas menunjukkan bahwa prinsip yang mendasari tata kelola yang benar, baik itu dalam pandangan *Good governance* maupun Piagam Madinah, prinsip yang mendasarinya dipersatukan oleh adanya persamaan sudut pandang yang menyertainya. Bila dianalisa lebih lanjut, maka dalam sudut pandang tersebut akan nampak berbagai indikator, sebagai contoh:

1. Hak pendapat. Indikator: tersedianya informasi yang memadai dalam setiap kebijakan publik; adanya akses informasi yang siap setiap saat dan dapat diakses dengan mudah; informasi yang berimbang demi menjawab keingintahuan masyarakat terhadap setiap proses di pemerintahan; meningkatnya partisipasi masyarakat dalam mendukung maupun mengkritisi program pemerintah; serta meningkatnya kepercayaan pada pengelola pemerintahan, dll.
2. Kesadaran Bermasyarakat. Indikator: pemahaman metode partisipatif; pengambilan keputusan atas dasar kesamaan visi; meningkatnya kualitas dan kuantitas masukan pada pemerintah; perubahan sikap masyarakat pada program pemerintah, dll.
3. Jaminan Hidup. Indikator: kesesuaian pelaksanaan dengan standard prosedur; adanya sanksi, pertanggungjawaban; peningkatan kepercayaan, dll.

Bila tabel 2 lebih mengarah pada persamaan prinsip yang dilihat dari perspektif sudut pandang, maka pada tabel 3 akan dijelaskan lebih lanjut mengenai latar belakang yang mendasari adanya prinsip *Good governance* pada Piagam Madinah.

Tabel 3:

Prinsip *Good governance* dalam Pasal Piagam Madinah

Prinsip	Pasal	Penjelasan
<i>Ummah</i>	<p>Pasal 1: Sesungguhnya mereka satu umat, lain dari (komunitas) manusia lain.</p> <p>Pasal 25: Kaum Yahudi dari Bani&lsquo;Awf adalah satu umat dengan mukminin. Bagi kaum Yahudi agama mereka, dan bagi kaum muslimin agama mereka.</p>	<p>Pada pasal 1 menunjukkan bahwa kedudukan Piagam Madinah adalah untuk menyatukan suku-suku dalam umat Islam untuk menegakkan hukum Allah. Sedangkan pada pasal 25 menunjukkan bahwa perbedaan keyakinan mereka tidak menjadi alasan untuk tidak bersatu dalam kehidupan bermasyarakat bernegara.</p>

	Juga (kebebasan ini berlaku) bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali bagi yang zalim dan jahat. Hal demikian akan merusak diri dan keluarganya.	Konsep organisasi terbuka yang diusung oleh Rasulullah adalah pemerintahan Teokrasi, yaitu pemerintahan yang kekuasaannya bersumber pada Allah.
<i>Aadiluun</i>	<p>Pasal 2: Kaum Muhajirin (pendatang) dari Quraisy sesuai keadaan (kebiasaan) mereka, bahu-membahu membayar <i>diat</i> di antara mereka dan mereka membayar tebusan tawanan dengan cara yang baik dan adil di antara mukminin. (hal senada juga tertulis pada pasal 3-10 dengan kaum yang berbeda)</p> <p>Pasal 11: Sesungguhnya mukminin tidak boleh membiarkan orang yang berat menanggung utang di antara mereka, tetapi membantunya dengan baik dalam pembayaran tebusan atau <i>diat</i>.</p>	Banyak pasal pada Piagam Madinah yang menyebutkan tentang hak dan kewajiban. Ini menunjukkan besarnya penghargaan Negara pada manusia sebagai makhluk yang beradab.
<i>Mahdhun</i>	<p>Pasal 45: Apabila mereka (pendukung piagam) diajak berdamai dan mereka (pihak lawan) memenuhi perdamaian serta melaksanakan perdamaian itu, maka perdamaian itu harus dipatuhi. Jika mereka diajak berdamai seperti itu, kaum mukminin wajib memenuhi ajakan dan melaksanakan perdamaian itu,</p>	<p>Pasal ini mengindikasikan bahwa Negara menjamin sepenuhnya kebebasan aktifitas setiap warganya selama tidak bertentangan dengan ajaran agama dan etika yang berlaku pada masyarakat.</p> <p>Pasal ini juga menunjukkan adanya sikap yang harus dilaksanakan oleh masyarakat suatu Negara terhadap peraturan yang telah ditetapkan.</p>

	kecuali terhadap orang yang menyerang agama. Setiap orang wajib melaksanakan (kewajiban) masing-masing sesuai tugasnya.	
<i>Dzakiyyun</i>	<p>Pasal 47:</p> <p>Sesungguhnya Piagam ini tidak membela orang zalim dan khianat. Orang yang keluar (bepergian) aman, dan orang berada di Madinah aman, kecuali orang yang zalim dan khianat. Allah adalah penjamin orang yang berbuat baik dan takwa.</p>	Setiap perbedaan adalah hal yang wajar dalam setiap organisasi, karena itu diperlukan kesamaan visi dan misi dalam membangun suatu masyarakat. Pada pasal ini ditekankan bahwa terdapat hubungan <i>simbiosis mutualisme</i> (saling menguntungkan), yaitu negara menjamin keberlangsungan warganya, dan setiap warga turut menjaga tegaknya pemerintahan yang kuat.
<i>Al-Maslahatu</i>	<p>Mukadimah Piagam Madinah:</p> <p>Ini adalah piagam dari Muhammad, Rasulullah SAW, di kalangan mukminin dan muslimin (yang berasal) dari Quraisy dan Yatsrib (Madinah), dan yang mengikuti mereka, menggabungkan diri dan berjuang bersama mereka.</p>	Piagam Madinah ditulis sebagai pedoman dalam bermasyarakat. Dalam konsep manajemen, fungsi <i>planning-organizing-actuating-controlling</i> hidup bermasyarakat telah sepenuhnya berlaku sepenuhnya dengan terbitnya Piagam ini.
<i>Asadun</i>	<p>Pasal 15:</p> <p>Jaminan Allah satu. Jaminan (perlindungan) diberikan oleh mereka yang dekat. Sesungguhnya mukminin itu saling membantu, tidak tergantung pada golongan lain.</p>	Prinsip ini berkaitan langsung dengan prinsip <i>ummah</i> dengan teokrasi-nya. Pasal 15 dan 42 menegaskan pentingnya pemerintahan yang kuat, yang mampu mengayomi setiap warganya, hingga pada akhirnya menjadi pemerintahan yang tercipta sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh

	<p>Pasal 42:</p> <p>Bila terjadi suatu peristiwa atau perselisihan di antara pendukung Piagam ini, yang dikhawatirkan menimbulkan bahaya, diserahkan penyelesaiannya menurut (ketentuan) Allah &lsquo;azza wa jalla, dan (keputusan) Muhammad SAW. Sesungguhnya Allah paling memelihara dan memandang baik isi Piagam ini.</p>	<p>masyarakatnya.</p>
--	---	-----------------------

Jumlah komponen ataupun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi³². Namun beberapa hal yang dapat disimpulkan yaitu bahwa salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Reformasi birokrasi memerlukan strategi dan program aksi yang terarah pada proses perubahan dan pencapaian sasaran yang pada pokoknya meliputi transformasi nilai, penataan organisasi dan tata kerja, pementapan sistem manajemen, dan peningkatan kompetensi SDM. Dan reformasi ini telah dimulai berabad-abad yang lalu oleh Rasulullah SAW lewat Piagam Madinah, dimana Piagam tersebut, dengan berbagai prinsip di dalamnya, yang sampai sekarang dinilai masih relevan.

Penutup

Good governance memungkinkan adanya kesejajaran peran antara Negara/pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat. Sebagaimana dalam pengembangan kapasitas *good governance*, ada yang disebut dengan perubahan dalam distribusi kewenangan yaitu telah terjadi distribusi kewenangan yang tadinya menumpuk di pusat untuk

³² Sedarmayati, 2003. *Good Governance..* hal. 289

didesentralisasikan kepada daerah, masyarakat, asosiasi dan berbagai kelembagaan yang ada di masyarakat. Artinya saat ini pemerintah bukanlah satu-satunya aktor dalam pengambilan keputusan, masyarakat dan juga pihak swasta pun berkesempatan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan *Good governance* tetap mempunyai kendala. Dari sisi internal, faktor desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut terkait dengan makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, meningkatnya tuntutan penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik antara lain transparansi, akuntabilitas, dan kualitas kinerja publik serta taat hukum. Sementara dari sisi eksternal, faktor globalisasi merupakan tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, baik, dan berwibawa. Di samping itu juga diperlukan sosok pemimpin di setiap lembaga atau institusi birokrasi publik, termasuk di institusi peradilan agama, yang memiliki pemikiran yang visioner, memiliki integritas yang baik, bersikap terbuka, memiliki komitmen yang tinggi terhadap produktivitas kerja.

Piagam Madinah lahir berdasarkan kondisi sosial kemasyarakatan yang heterogen, seperti halnya Indonesia dengan berbagai suku dan budaya. Heterogenitas ini meliputi pula kondisi keagamaan, politik, dan ekonomi. Semua kondisi tersebut rentan terhadap konflik. Untuk itulah piagam Madinah lahir dalam meredam konflik tersebut. Piagam Madinah telah memberikan pengaruh yang besar terhadap masyarakat yang bernaung di bawahnya. Ini dikarenakan munculnya aturan baru tentang hidup bernegara dan berbangsa. Prinsip *Good governance* yang dicanangkan setiap Negara sangat memungkinkan untuk mengambil Piagam Madinah sebagai referensi, seperti halnya ilmuwan Barat yang mengakui keberadaan dan luasnya ilmu dan pengetahuan yang bisa didapatkan darinya.

Daftar Pustaka

- Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995
- Dwipayana, AAGN. Ari. 2003. *Membangun Good Governance*. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta.
- Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1985, Jilid I

- Indrawati, Prinsip *Good Financial Governance* Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan *Clean Governance*, *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume XVII No. 3 Tahun 2012 Edisi September, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
- J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan al-Qur'an*, Jakarta: Rajawali Pers, 1996
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Mardiasmo, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*, Andi offset, Yogyakarta.
- Masyarakat Transparansi Indonesia Indonesia, 2002, "*Supermasi Hukum*", Modul, Jakarta.
- Muhammad Latif Fauzi, Konsep Negara Dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta, *Jurnal Al-Mawarid* Edisi XIII Tahun 2005, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993
- Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan, Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil
- Pulukadang. Ishak, 2002, "*Evaluasi dan Revitalisasi Program Pembangunan Kota Manado dibidang Kepemerintahan Yang Baik* ; Makalah, FISIP Unsrat. Manado.
- Sedarmayati, 2003. *Good Governance: Kepemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. Bandung : Mandar Maju.
- Soelistyati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, Yogyakarta: Ghalia Indonesia, 1984
- Suhardono, Edi dkk, 2001, "*Good governance Untuk Daulat Siapa?*" Forum LSM DIY, Yogyakarta.