

KONSEP NEGARA DALAM PERSPEKTIF PIAGAM MADINAH DAN PIAGAM JAKARTA

Muhammad Latif Fauzi*

Abstract

This paper aims to study the concept of state in Medina treaty and in the Jakarta charter perspective by comparative method. First, the writer describes historically Medina treaty and its authenticity then explains how the state concept through understanding the concept of ummah. Second, the writer describes the concept of nation in the Jakarta charter. Those two concepts then are compared and analyzed by theory of state which in this writing limited in two aspects, i.e. element of nation fulfillment and the relationship between religion and nation, as frame of reference. The writer then concludes that both of them have similarity on the certain cases and neither have they on the others.

Kata kunci: *negara, ummah, Piagam Madinah, Piagam Jakarta.*

I. Pendahuluan

Selama kurang lebih 13 tahun di Mekah, Nabi Muhammad dan umat Islam belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah.¹ Umat Islam 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

* Muhammad Latif Fauzi, SHI adalah mahasiswa S-2 pada Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

¹ Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1985), Jilid I, hlm. 92.

tertindas, maka di Madinah mereka mempunyai kedudukan yang baik, kuat, dan dapat berdiri sendiri.²

Komunitas Islam itu terdiri dari para pengikut Nabi yang datang dari Mekah (Muhajirin) dan penduduk Madinah yang telah memeluk 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 memeluk Islam. Umat Islam di Madinah merupakan bagian dari masyarakat yang majemuk.³

Tidak lama sesudah hijrah ke Madinah, Muhammad saw membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama. Ia memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah agar terbentuk kesatuan hidup di antara seluruh penduduknya. Dalam piagam⁴ 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 tujuan.⁵

Masyarakat tersebut dibentuk berdasarkan perjanjian tertulis yang disebut *shahîfah* 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 menyebut tentang bentuk pemerintahan, struktur kekuasaan, perangkat-perangkat pemerintahan

² Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993), hlm. 10.

³ *Ibid.*

⁴ 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), hlm. 2.

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

sebagaimana lazimnya suatu konstitusi.⁶

Di samping itu, ternyata para sarjana Barat di abad modern banyak memberikan perhatian terhadap naskah politik tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa Piagam Madinah mempunyai kedudukan penting dalam perjalanan hidup Muhammad dan kaum muslimin, khususnya dalam masalah ketatanegaraan dalam Islam yang kemudian mengalami perkembangan.⁷

Dalam perkembangannya, wacana ketatanegaraan dalam piagam Madinah tersebut akhirnya selalu dikaji sampai sekarang, terutama di negara yang secara sosio kultural mempunyai kesamaan dengan kondisi masyarakat Madinah, Indonesia misalnya. Pada zaman klasik saat itu, umat Islam di bawah pimpinan Nabi membentuk kesatuan hidup bersama golongan lain berdasar piagam Madinah. Umat Islam Indonesia, pada zaman modern, membentuk kesatuan hidup juga bersama pemeluk agama lain berdasar UUD 1945 yang bersumber dan dijiwai oleh piagam Jakarta.

Negara Indonesia yang begitu luas⁸ dihuni oleh penduduk yang sangat heterogen baik dari segi suku bangsa, adat istiadat, bahasa, maupun agama. bangsa yang sangat majemuk tersebut secara politis membentuk dan membina kesatuan hidup bersama berdasar Pancasila dan UUD 1945. Naskah politik UUD 1945 merupakan hasil kompromi dari pandangan-pandangan yang berbeda tentang dasar negara. Sejarah dan proses pembentukannya membuktikan bahwa banyak tokoh Islam terlibat di dalamnya.

Secara sekilas, kedua konstitusi di atas (Piagam Madinah dan Piagam Jakarta (UUD 1945) mempunyai titik kesamaan. Piagam Madinah sarat dengan aturan konstitusional, begitu juga UUD 1945. Selain itu, keduanya dirumuskan oleh umat Islam. Posisi makalah ini berusaha mengkaji dua konstitusi itu. Pembahasan hanya dibatasi pada persoalan konsep negara baik dalam perspektif Piagam Madinah maupun dalam perspektif Piagam Jakarta atau UUD 1945, adakah kesamaan (titik temu) antara keduanya terkait dengan konsep negara? Pembahasan ini sangat signifikan karena mengkaji konstitusi merupakan salah satu bagian penting dalam

⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁷ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hlm. 3.

⁸ Indonesia terdiri dari 13.667 pulau, sekitar 6.000 pulau dihuni dan sisanya tidak layak huni oleh umat manusia. Pulau yang tidak punya nama ada 7.623. Indonesia terletak pada kedua sisi katulistiwa antara 94⁰15' dan 141⁰05' bujur timur dan dari 6⁰08' lintang utara ke 11⁰15' lintang selatan. Luas keseluruhan kepulauan Indonesia sekitar 1.904.569 km persegi. Ahmad Syafii Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 1.

hidup bermasyarakat dan bernegara.

II. Penyusunan Piagam Madinah dan Keotentikannya

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 agama berfungsi sebagai tempat ibadah dan dari segi sosial berfungsi sebagai tempat mempererat hubungan dan ikatan di antara anggota jamaah.⁹ *Kedua*, menciptakan persaudaraan nyata dan efektif antara orang Islam Mekah dan Madinah.

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 mereka.¹⁰

Berkenaan dengan waktu penyusunan naskah piagam yang disebut oleh Nabi sebagai *shahîfah* dan *kitâb*,¹¹ tidak didapatkan data tentang ketentuan waktu dan tanggal secara pasti. W. Montgomery Watt mengungkapkan bahwa Wellhausen berpendapat sebelum perang Badr. Hubert Grimme mengatakan sesudah perang Badr. Watt menguatkan pendapat pertama. Ia mengutip pendapat Wellhausen bahwa dimasukkannya golongan Yahudi ke dalam *ummah* adalah argumen penting untuk menentukan dokumen itu dibuat sebelum Badr.¹² Jika dilihat dari pertemuan-pertemuan di lingkungan Mqhajmrin dan Anshar, dan keakraban Muhammad saw dengan golongan

⁹ Didin Hafidhuddin, *Pendayagunaan Potensi Masjid: Upaya Meningkatkan Keejahteraan Ummat*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional dalam rangka Milad Setengah Abad Masjid Syuhada' pada tanggal 21 September 2002.

¹⁰ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan...*, hlm. 64.

¹¹ Setiap kata tersebut disebut 8 kali dan 2 kali dalam teks.

¹² Perang Badr terjadi pada bulan Ramadhan tahun kedua Hijriyah.

Yahudi yang telah diuraikan di atas, diduga kuat bahwa dokumen itu dibuat sebelum perang Badr.¹³

Data lain yang menguatkan bahwa Piagam Madinah disusun pada tahun pertama Hijrah atau sebelum perang Badr adalah bahwa ketika posisi Nabi dan umat Islam sebelum perang Badr semakin kuat, kaum Yahudi mulai menunjukkan sikap permusuhan secara diam-diam. Tetapi karena mereka telah membuat perjanjian damai dengan Nabi dan mereka merasa terikat dengannya, mereka tidak berani mencetuskannya.¹⁴

Piagam Madinah ini secara lengkap diriwayatkan oleh Ibn Ishaq¹⁵ dan Ibn Hisyam¹⁶ di dalam kitabnya *Sirah al-Nabiyy*, dua penulis muslim yang mempunyai nama besar dalam bidangnya. Tidak ada periwayat lain sebelumnya selain kedua penulis di atas yang meriwayatkan dan menuliskannya secara sistematis dan lengkap. Meskipun demikian, tidak diragukan lagi kebenaran dan keotentikan piagam tersebut, mengingat gaya bahasa dan penyusunan redaksi yang digunakan dalam Piagam Madinah ini setaraf dan sejajar dengan gaya bahasa yang dipergunakan pada masanya. Demikian pula kandungan dan semangat piagam tersebut sesuai dengan kondisi sosiologis dan historis zaman itu.

Kalimat-kalimat shahîfah seperti tercantum dalam kitab *Sirah al-nabiyy* Ibn Hisyam, 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 selengkapnyanya dan membaginya atas 47 pasal.¹⁷

Piagam Madinah ini telah diterjemahkan pula ke dalam bahasa asing, antara lain ke bahasa Perancis, Inggris, Italia, Jerman, Belanda dan Indonesia. Terjemahan dalam bahasa Perancis dilakukan pada tahun 1935

¹³ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hlm. 41.

¹⁴ Muhammad Husain Haikal, *Hayât Muḥammad*, terj. Ali Audah, (Jakarta: Litera AntarNusa, 1990), hlm. 227.

¹⁵ Ibn Ishaq (85-150 H) lahir dan dibesarkan di Madinah. Ia seorang hafidz, penulis terpercaya, penghimpun kabar-kabar Rasulullah.

¹⁶ Ibn Hisyam (wafat 218 H) lahir di Bashrah dan meninggal di Mesir. Ia menyusun beberapa 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.

¹⁷ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hlm. 45.

oleh Muhammad Hamidullah, sedangkan dalam bahasa Inggris terdapat banyak versi, diantaranya seperti pernah dimuat dalam *Islamic Culture* No.IX Hederabat 1937, *Islamic Review* terbitan Agustus sampai dengan Nopember 1941 (dengan topik *The first written constitution of the world*). Selain itu, Majid Khadduri juga menerjemahkannya dan memuatnya dalam karyanya *War and Pearce in the Law of Islam* (1955), kemudian diikuti oleh R. Levy dalam karyanya *The Social Structure of Islam* (1957) serta William Montgomery Watt dalam karyanya *Islamic Political Thought* (1968). Adapun terjemahan-terjemahan lainnya seperti dalam bahasa Jerman dilakukan oleh Wellhausen, bahasa Italia dilakukan oleh Leone Caetani, dan bahasa Belanda oleh A.J. Wensick serta bahasa Indonesia untuk pertama kalinya oleh Zainal Abidin Ahmad.¹⁸

III. Konsep Negara dalam Piagam Madinah

Terdapat banyak pendapat dan ulasan para pakar terhadap isi piagam Madinah.¹⁹ Mereka menggunakan berbagai retorika dan redaksi yang berbeda. Menurut penulis, dari sekian banyak pendapat itu pada dasarnya mempunyai substansi yang sama, yaitu bahwa keberadaan piagam tersebut telah mempersatukan warga Madinah yang heterogen itu menjadi satu

¹⁸ Juwairiyah Dahlan, "Piagam Madinah dan Konsep *Ummah*", *Jurnal Paramedia (Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan)* Edisi XV, April-Juni 1999, (Surabaya: IAIN Sunan Ampel), hlm. 64.

¹⁹ 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 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 mereka.

kesatuan masyarakat dalam pemenuhan hak dan penunaian kewajiban, saling menghormati. terhadap suku dan agama. Piagam tersebut dianggap merupakan suatu pandangan jauh ke depan dan suatu kebijaksanaan politik yang luar biasa dari Nabi Muhammad dalam mengantisipasi masyarakat yang beraneka ragam backgroundnya, dengan membentuk komunitas baru yang disebut ummah. Mengacu pada konsep ummah inilah, penulis mengeksplorasi lebih jauh tentang konsep negara dalam piagam Madinah.

Dalam al-Qur'an, istilah *ummah* disebut 64 kali dalam 24 surat. Dalam frekuensi sebanyak itu, *ummah* mengandung sejumlah arti, umpamanya bangsa (*nation*), agama (*religion*) atau kelompok keagamaan (*religious community*), waktu (*time*) atau jangka waktu (*term*), juga pemimpin sinonim dengan imam. Sementara itu, di dalam al-Qur'an sendiri terdapat istilah-istilah lain yang menunjuk pada konsep-konsep yang hampir serupa. Istilah Inggris *nation* atau bangsa umpamanya(disebut dengan *ummah*; *clan* disebut dengan *'âsyirah* dan *sya'b*; rakyat dirujuk dengan kata *ahl*, *unas*, *al-'abd*, *nâs*, *qawm*, dan *syu'ûb*.²⁰

Ali Syari'ati mengartikan kata *ummat* dengan "jalan yang lurus", yakni sekelompok manusia yang bermaksud menuju "jalan" yang tidak lepas dari arti kata akarnya, *amma*. Kata ini ia artikan menuju dan berniat yang mengandung tiga arti, yaitu gerakan, tujuan, dan ketetapan kesadaran. Oleh karena itu, *amma* pada dasarnya bermakna kemajuan kamajuan (*taqaddum*) maka ia tersusun dari empat arti, yaitu ikhtiar, gerakan, kemajuan, dan tujuan.²¹ Atas dasar arti ini, *ummat* bagi Ali Syari'ati adalah masyarakat yang hijrah. Jadi definisi *ummat* menurut Ali Syari'ati adalah kumpulan orang yang semua individunya sepakat dalam tujuan yang sama dan masing-masing membantu agar bergerak ke arah tujuan yang diharapkan atas dasar kepemimpinan yang sama.²²

Dari rumusan Syari'ati itu terlihat bahwa istilah *ummah* mengandung arti dinamis, bergerak, dan berhijrah menuju tujuan yang jelas di bawah satu kepemimpinan dan petunjuk arah tujuannya, yaitu akidah. Pemaknaan *ummah* tersebut agaknya sejalan dengan aktivitas yang dilakukan Nabi untuk membentuk orang-orang muslim yang majemuk sukunya itu menjadi satu umat pda hakikatnya juga bergerak dan berhijrah secara dinamis dari

²⁰ M. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi A-Qur'an (Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci)*, (Jakarta: Paramadina, 2002), hlm. 483.

²¹ Ali Syari'ati, *Ummah wa al-Umamah*, terj. M. Faishol Hasanuddin, (Jakarta: Penerbit Yapi, 1990), hlm. 36.

²² *Ibid.*, hlm. 38.

tatanan masyarakat jahiliyah yang berdasarkan ‘*ashabiyah* ke arah suatu tatanan masyarakat yang bertauhid yang memperjelas jalan dan tujuan anggotanya. Al-Qur’an menyebut masyarakat jahiliyah yang berdasarkan ‘*ashabiyah* itu sebagai *hamiyyat al-jâhiliyyah*²³ yang bertentangan dengan kemanusiaan.²⁴

Dengan demikian, penggunaan istilah *ummah* dapat bersifat khusus, yaitu para penganut agama dan nabi tertentu, dan dapat pula bersifat umum, yaitu setiap generasi manusia adalah umat yang satu tanpa batasan agama.²⁵ Dua pengertian inilah yang penulis gunakan sebagai kerangka acu analisis konsep *ummah* dalam piagam Madinah.

Dalam piagam Madinah, kata *ummah* terulang dua kali, yaitu dalam pasal 1 dan pasal 25. Rumusan pengertian *ummat* oleh Syariati di atas—yang sejalan dengan langkah Nabi untuk mempersatukan umat Islam—sesuai dengan muatan pasal 1 Piagam Madinah, yang isinya *innahum ummatun wâhidah min dûni al-nâs* (sesungguhnya mereka²⁶ adalah umat yang satu, tidak termasuk golongan lain).

Ketetapan (pasal 1) ini merupakan pernyataan yang mempersatukan orang-orang mukmin dan muslim yang berasal dari dua golongan besar, Muhajirin dan Anshar, dari berbagai suku dan golongan sebagai umat yang satu. Dasar yang mengikat mereka adalah akidah Islam, yang membedakan mereka dari umat lain.

Konsep *ummat* menurut Syari’ati dan pasal 1 ini bersifat eksklusif, hanya bagi umat Islam. Artinya, segolongan manusia yang tidak berakidah sama, tidak dapat disebut sebagai umat yang satu. Dengan demikian, konsep *ummah* dalam pengertian khusus berlaku di sini.

Dilihat dari konsep *ummah* khusus ini, jelas bahwa kedudukan Piagam Madinah adalah untuk menyatukan suku-suku dalam umat Islam untuk menegakkan hukum Allah. Ini berarti bahwa bentuk negara yang dibentuk masa Nabi melalui konstitusi Madinah adalah negara teokrasi,²⁷ yakni teokrasi Islam.

Ketetapan pada pasal 1 itu tidak berarti menunjukkan bahwa konsep

²³ Q.S. al-Fath (48): 26.

²⁴ J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan...*, hlm. 129.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Orang-orang mukmin dan muslim

²⁷ Teokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana otoritas dan kekuasaan dianggap berasal dari Tuhan. Berdasarkan definisi tersebut, maka dapat ditarik dua hal pokok tentang negara teokrasi, yaitu (1) Tuhan dianggap memerintah negara melalui wakilnya, hukum

ummah yang dikehendaki oleh Piagam Madinah adalah umat Islam saja sebab di pasal lain kaum Yahudi dan sekutunya disebut sebagai anggota umat. Hal ini dibuktikan dalam pasal 25-35. Pasal 25 misalnya menyatakan:

“Wa inna Yahûda banî ‘Auf ummatun ma’a al-mu’minîn, lil yahûdi dînuhum wa lil muslimîn dînuhum, mawâlîhim wa anfusihim illâ man zhalima wa atsimâ, fa innahu la yuqî’u illa nafsahu wa ahla baitihi.”

“Kaum Yahudi Bani ‘Auf bersama dengan warga yang beriman adalah satu umah. Kedua belah pihak, kaum Yahudi dan kaum Muslimin, bebas memeluk agama masing-masing. Demikian pula halnya dengan sekutu dan diri mereka sendiri. Bila di antara mereka ada yang melakukan aniaya dan dosa dalam hal ini, maka akibatnya akan ditanggung oleh diri dan warganya”

Dari ketetapan pada pasal 25 (sampai pasal 35) itu dapat dikatakan bahwa organisasi umat yang dibentuk Nabi bersifat terbuka. Beliau menghimpun semua golongan penduduk Madinah. Perbedaan keyakinan mereka tidak menjadi alasan untuk tidak bersatu dalam kehidupan bermasyarakat bernegara. Dalam hal ini berlaku konsep *ummah* yang bersifat umum.

Dari perkataan *ummah* inilah tercermin paham kebangsaan dan negara yang dalam konteks teori negara lebih cenderung pada bentuk negara nomokrasi. Walaupun secara historis istilah *state* dan *nation* timbul berabad-abad kemudian, tapi jiwa dan semangatnya telah tercermin dalam terminologi *ummah*, suatu istilah yang sangat tepat digunakan Rasulullah untuk mempersatukan masyarakat Madinah menjadi suatu komunitas dengan menekankan kerjasama seerat mungkin dari masing-masing warganya demi keamanan dan kesejahteraan mereka bersama. Mereka sangat menyadari perlunya hidup bersama di dalam koeksistensi yang damai.

IV. Piagam Jakarta (*the Jakarta Charter*) dan Konsep Negara

Setelah berjuang selama empat dasawarsa²⁸, persoalan asasi yang dihadapi bangsa Indonesia ketika sampai di gerbang kemerdekaan pada tahun 1945 adalah atas *weltanschauung* apakah negara yang baru itu

negara adalah hukum Tuhan, dan negara hanya sebagai penyelenggara hukum Tuhan. (2) pimpinan negara adalah ulama’ atau organisasi keagamaan. Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hlm. 91

²⁸ Tahun 1905 sampai 1945.

didasarkan? Saat itu, para wakil rakyat terbagi dua kelompok; *pertama*, mereka yang mengajukan agar negara itu berdasarkan kebangsaan tanpa kaitan khas pada ideologi keagamaan,²⁹ *kedua*, mereka yang mengajukan Islam sebagai dasar negara.³⁰

Kedua aliran pikiran itu masing-masing memiliki akar sejarah dan perkembangan gerakan nasionalis Indonesia. Menurut pandangan para nasionalis sekuler, perjuangan untuk kemerdekaan dimulai dengan berdirinya Boedi Oetomo tanggal 20 Mei 1908, yang dianggap organisasi pertama di antara bangsa Indonesia yang disusun dengan bentuk modern dan yang besar artinya. Sedangkan kelompok nasionalis Islami banyak yang berpendapat bahwa berdirinya Sarekat Islam pada tanggal 16 Oktober 1905 sebagai titik tolak pergerakan nasional.³¹

Perbedaan yang ada itu, antara lain jelas tercermin dalam polemik antara Soekarno dan Mohammad Natsir sekitar tahun 1940 tentang hubungan antar negara dan agama. Soekarno sebagai juru bicara nasionalis muslim sekuler, menulis seri artikel dalam *Panji Islam* judul-judul: “Me’muda’kan Pengertian Islam”, “Apa Sebabnya Turki Memisahkan Agama dari Negara”. M. Natsir, sebagai penyambung lidah nasionalis Islami, menjawab dengan satu seri yang terdiri atas sembilan artikel berkala yang sama dengan judul “Persatuan Agama dan Negara”.³²

“Pertengakaran” antara dua aliran utama ideologi tersebut sebagian besar menentukan bentuk dan perkembangan diskusi dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Perdebatan-perdebatan yang panjang dan sering tajam ini akhirnya membawa kepada suatu gentleman’s agrrement (kesepakatan bersama) Piagam Jakarta (the Jakarta Charter), yang kemudian setelah mengalami perubahan-perubahan tertentu, piagam tersebut dijadikan Pembukaan Undang-Undang Dasar

²⁹ Endang Saifuddin Anshari menyebutnya dengan istilah “para nasionalis sekuler”. Istilah ini tidak menunjukkan bahwa orang-orang dalam kategori ini adalah para sekularis tanpa perhatian dan keyakinan apapun pada agama. Istilah ini menunjuk kepada mereka umat Islam, Kristen, dan lain-lain yang berpegang pada pemisahan tegas antara negara dan agama.

³⁰ Kelompok ini disebut dengan “para nasionalis Islami”, yaitu menunjuk pada para nasionalis yang komitmen pada pendapat bahwa negara dan masyarakat harus oleh Islam sebagai agama.

³¹ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 3-5. Baca juga Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 29.

³² *Ibid.*, hlm. 9-10.

1945.³³

Badan penyelidik tersebut terdiri dari 60 orang anggota. Dari 60 orang itu, golongan yang mewakili umat Islam 25% dari jumlah seluruhnya. Pada bagian pertama sidang dilakukan *hearing* tentang dasar negara dan bentuk pemerintahan (negara). Mengenai bentuk pemerintahan (negara), 53 suara memilih bentuk republik dan 7 suara memilih bentuk kerajaan. Adapun mengenai dasar negara, maka suara terbanyak (45 suara) memilih dasar kebangsaan dan 15 suara memilih dasar Islam.³⁴

Setelah sidang pertama berakhir, 38 orang anggota melanjutkan pertemuan untuk membentuk panitia kecil yang terdiri atas sembilan orang³⁵ yang dipilih. Panitia kecil tersebut akhirnya berhasil mencapai satu *modus vivendi* antara para nasionalis Islami pada satu pihak dan para nasionalis sekuler pada lain pihak. Soekarno, dalam pidatonya pada tanggal 10 Juli dalam sidang paripurna Badan Penyelidik, menekankan betapa beratnya tugas panitia kecil sehubungan dengan adanya perbedaan pendapat antara dua kelompok anggota. Karena piagam yang berupa rancangan preambule itu ditandatangani oleh sembilan anggota pada 22 Juni 1945 di Jakarta, maka ia terkenal sebagai *Piagam Jakarta (the Jakarta Charter)*.³⁶

Bagaimana konsep negara dalam Piagam Jakarta? Piagam Jakarta yang sekarang menjadi Pembukaan UUD 1945 di dalamnya, antara lain, terdapat kalimat “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa...” dan “Ketuhanan Yang Maha Esa.”³⁷ Di dalam Penjelasan UUD 1945 mengandung empat pokok pikiran, yaitu persatuan, keadilan sosial, kedaulatan rakyat, dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pokok-pokok pikiran itu yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal UUD.³⁸

Pokok pikiran yang pertama sampai ketiga bisa jadi sudah banyak dijelaskan dalam berbagai tulisan. Sedangkan pokok pikiran keempat “Ketuhanan Yang Maha Esa” sampai sekarang masih menjadi isu yang

³³ *Ibid.*, hlm. 10.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 28.

³⁵ Terdiri dari Soekarno, Muhammad Hatta, A.A. Maramis, Abikusno Cokrosuyoso, Haji Agus Salim, Kahar Muzakir, Wahid Hasyim, Ahmad Subardjo, Mohammad Yamin.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 29-30.

³⁷ Kalimat Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan kalimat kompromistis yang dicapai antara kalangan Islam yang ingin menegakkan ideology Islam dan kalangan nasionalis yang netral agama. Kalimat itu mulanya berbunyi “Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.”

³⁸ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hlm. 61.

ikut meramaikan peta wacana politik Indonesia.³⁹ Secara historis, kalimat itu perlu dipahami sebagai perubahan dari kalimat sila pertama Pancasila yang tersebut dalam Piagam Jakarta. Dari situ, jelaslah bahwa kandungan pokok pikiran keempat itu adalah paham ketauhidan (dalam konteks Islam, Allah).

Dalam perspektif teologis tauhid berarti mengesakan Tuhan atau dapat disebut dengan monoteisme. Konsep monoteisme bukan hanya ada dalam Islam, tetapi juga pada agama yang lain.⁴⁰ Dengan demikian, kandungan pemaknaan Ketuhanan Yang Maha Esa itu tidak hanya bagi umat Islam saja tetapi juga berlaku bagi umat beragama lainnya. Oleh karena itu, negara Indonesia tidak berdasarkan asas Islam tetapi kebangsaan dengan menganut konsep monoteisme, tidak politeisme (paham syirik), tidak ateisme (anti Tuhan), dan tidak pula sekularisme (pemisahan agama dan negara).⁴¹

Dengan demikian konsep negara yang dikehendaki oleh Piagam Jakarta yang kemudian menjadi Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 adalah negara republik yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (monoteisme), persatuan, dan keadilan sosial.

V. Perbandingan Konsep Negara dalam Perspektif Piagam Madinah dan Piagam Jakarta

Pembicaraan sentral dalam tulisan ini adalah negara, maka studi perbandingan yang akan dilakukan penulis terhadap konsep negara dalam Piagam Madinah dan dalam Piagam Jakarta ini dibatasi dalam atmosfer teori negara. Dengan demikian, yang akan menjadi tolok ukur untuk melihat letak perbedaan dan atau persamaan antara konsep negara dalam piagam Madinah di satu sisi dan dalam Piagam Jakarta pada sisi yang lain adalah peorm negara yang dalam tulisan ini hanya dibatasi menyangkut dua hal, yaitu pemenuhan unsur negara dan hubungan antara negara dan agama.

A. Pemenuhan unsur negara

Negara merupakan alat dari suatu masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat

³⁹ Buktinya gerakan untuk perlunya menegakkan syariat Islam di Indonesia atau tidak masih ada sampai sekarang.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 62.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 63.

yang di samping itu juga menertibkan gejala-gejala kekuasaan yang timbul oleh karena adanya hubungan-hubungan tersebut dalam masyarakat.⁴² Bertolak dari definisi tersebut, maka ada tiga hal yang menjadi unsur-unsur esensial negara, yaitu: penduduk (*people*), wilayah (*territory*), pemerintah (*government*).

Jika diukur dengan kriteria di atas, berdirinya negara pada masa Nabi Muhammad saw. adalah suatu yang jelas karena keempat unsur tersebut telah terpenuhi. *Pertama*, ada penduduk, yaitu umat Islam dan umat Yahudi dengan berbagai suku masing-masing. *Kedua*, ada wilayah, yaitu Madinah. *Ketiga*, ada pemerintah yang berdaulat, yaitu Muhammad saw. yang dipatuhi oleh umumnya warga Madinah dan tidak ada penguasa lain yang membawahnya.

Telah dipenuhinya unsur di atas, menurut penulis, tidak otomatis menjadikan konsep negara dalam piagam Madinah sama dengan konsep negara dalam Piagam Jakarta apalagi jika ditautkan dengan konsep *nation state*.⁴³ Titik persamaannya terletak pada pemenuhan unsur-unsur negara secara umum. Sedangkan perbedaan yang ada sejauh amatan penulis terdapat dua hal, yaitu konsepsi wilayah dan sistem pemerintah. Perbedaan ini lebih disebabkan karena secara historis, konstitusi Madinah datang jauh lebih awal daripada konsep *nation state*.

Pertama, dalam konsep *nation state*, unsur wilayah dalam suatu negara itu memiliki batas yang jelas.⁴⁴ Sedangkan negara Madinah waktu itu belum ada ketentuan secara pasti tentang wilayah mana saja yang menjadi daerah kekuasaan negara Madinah. Ini berbeda dengan negara Indonesia yang telah memiliki batas teritorial yang jelas baik sebelum maupun setelah merdeka. *Kedua*, sistem pembagian kekuasaan negara yang secara *ghalib* dijalankan oleh negara modern untuk menjadi sebuah *nation state* terdiri tiga kekuasaan utama (trias politika), yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁴⁵ Negara Madinah di bawah pimpinan Nabi pada saat itu belum ada sistem

⁴² Soelistyati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 59.

⁴³ Istilah *nation state* ini muncul pada tahun 1648 yaitu pada perjanjian Westphalia. Sebelum Westphalia memang sudah ada Negara-negara dan mereka mengadakan hubungan satu sama lain tetapi atas dasar yang sangat berbeda dari sekarang. Lihat Suwardi Wiriadmadja, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (Bandung: Pustaka Tintamas, 1967), hlm. 59.

⁴⁴ Faktor terpenting dari unsur teritori di antaranya adalah merupakan kesatuan wilayah

semacam ini, karena Muhammad saw. di satu sisi menjadi kepala negara dan pada sisi lain ia menjadi Nabi. Mengacu pada dua perbedaan tersebut, maka menurut penulis, negara Madinah lebih dekat dengan *city state*⁴⁶ bukan *nation state*.⁴⁷

B. Hubungan antara negara dan agama

Sebagai tolok ukur, perlu dijelaskan terlebih dulu tentang beberapa istilah yang dalam masalah politik menjadi pembahasan tentang hubungan antara agama dan negara. Istilah-istilah dimaksud adalah kedaulatan, demokrasi, dan sekularisasi.

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 rakyat.⁴⁸ Demokrasi dalam dunia modern digunakan dalam arti kekuasaan tertinggi dalam urusan politik dimiliki rakyat.

Sedangkan sekularisme adalah paham, pandangan, dan gerakan yang berpendirian bahwa moralitas tidak perlu didasarkan pada ajaran agama. Secara umum sekularisasi dalam bidang politik ditandai dengan (1) pemisahan pemerintah dari ideologi keagamaan dan struktur eklesiastik, (2) ekspansi pemerintah untuk mengambil fungsi pengaturan dalam bidang sosial ekonomi yang semula ditangani struktur keagamaan, dan (3) penilaian

dan mempunyai batas-batas yang jelas.

⁴⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003), hlm. 84; Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 57.

⁴⁶ Sebelum bentuk negara ini ada, terdapat bentuk negara yang diebut *tribal state*, yaitu negara yang dibentuk berdasarkan kebulatan dari seluruh kelompok keluarga (suku). Sebagai pengembangan dari konsep negara itu muncullah *oriental city state*, yaitu suatu pemusatan kekuasaan daripada beberapa suku di bawah penguasaan suku tertentu. Lihat Soelistiyati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, hlm. 91.

⁴⁷ Konsep *nation state* pada batas tertentu bukan tidak pernah dikenal bangsa Muslim, tetapi ia tidak pernah menjadi dasar pokok identitas politiknya. Istilah "Islami" yang paling dekat adalah *millah* dan *ummah*. Tetapi kedua istilah ini mengacu pada kelompok sosio religius bukan kepada masyarakat politik. Pada pihak lain, konsep *nation states* berdasar pada kriteria-kriteria etnisitas, kultur dan bahasa, wilayah. Azyumardi Azra, *Pergolakan Politik Islam dari Fundamentalisme, Modernisme hingga Post-Modernisme*, (Jakarta: Paramadina, 1996), hlm. 12. Lihat juga Bachtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, terj. Ihsan Ali-Fauzi, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 12

atas kultur politik ditekankan pada alasan dan tujuan keduniaan yang tidak transenden.⁴⁹

Konsep *ummah* dalam Piagam Madinah mempunyai dua pengertian, bersifat khusus dan bersifat umum. Dilihat dari konsep *ummah* khusus, jelas bahwa karena Piagam Madinah mempunyai kedudukan untuk menyatukan suku-suku dalam umat Islam untuk menegakkan hukum Allah, maka bentuk negara yang dibentuk masa Nabi melalui konstitusi Madinah adalah negara teokrasi, yakni teokrasi Islam.

Akan tetapi ketika dilihat dari konsep *ummah* secara umum maka bentuk negara yang didirikan Nabi bukanlah teokrasi. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan antara lain: (1) hubungan antar komunitas Islam dengan umat yang lain didasarkan atas prinsip keadilan, kesetaraan dan kebebasan dan (2) Piagam Madinah tidak menyebut negara agama. Dalam wacana politik Islam, sebutan bagi bentuk negara seperti ini adalah nomokrasi.⁵⁰

Sedangkan konsep negara dalam Piagam Jakarta tidak menyebut agama tertentu sebagai dasar agama tertentu. Kandungan pemaknaan KetuhananYang Maha Esa itu tidak hanya bagi umat Islam saja tetapi juga berlaku bagi umat beragama lainnya. Kendati begitu pemaknaan KetuhananYang Maha Esa berarti bahwa prinsip-prinsip ketuhanan (agama) mendasari Negara dan Negara menyediakan sarana untuk mencapai tujuan agama karena secara konstitusional beragama, beriman, dan beribadah dijamin oleh negara.

Demokrasi dalam UUD 1945 adalah demokrasi Pancasila. Dalam perwujudan demokrasi, rakyat dan penguasa terikat oleh nilai-nilai Pancasila. Jika konsep negara tidak memisahkan urusan agama dari Negara, maka demokrasi yang dibangun pun tidak lepas dari nilai agama.

Berdasarkan perbandingan dua konstitusi di atas, maka persamaan antara keduanya terletak pada bahwa keduanya menempatkan prinsip-prinsip agama mendasari negara sehingga keduanya tidak mengenal sekularisme. Sedangkan perbedaannya terletak pada bentuk negara. Jika negara Madinah dapat berbentuk negara teokrasi dan atau nomokrasi, maka bentuk negara Indonesia adalah demokrasi.

⁴⁸ Soelistiyati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, hlm. 68.

⁴⁹ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan...*, hlm. 93.

⁵⁰ 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

VI. Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. 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 penduduk Madinah dalam kehidupan bermasyarakat bernegara (sesuai dengan pasal 25-pasal 35).
2. Konsep negara dalam Piagam Jakarta adalah negara republik yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (monoteisme), persatuan, dan keadilan sosial.
3. Persamaan dan perbedaan konsep *ummah* dalam Piagam Madinah dan konsep negara dalam piagam Jakarta terletak pada hal-hal sebagai berikut:
 - a. Jika dilihat dari pemenuhan unsur negara, maka persamaan antara keduanya terletak pada pemenuhan unsur-unsurnya secara umum. Sedangkan titik perbedaannya terletak pada konsep *territory* dan sistem pemerintahan.
 - b. Jika dilihat dari hubungan antara agama dan negara, maka persamaan antara keduanya terletak pada sama-sama tidak menganut sekularisme. Sedangkan perbedaannya terletak pada bentuk negara, yaitu jika berdasarkan konsep *ummah* khusus, maka bentuk negara Madinah adalah teokrasi, namun jika berdasar konsep *ummah* umum, maka bentuk negaranya adalah nomokrasi berbeda dengan negara Indonesia yang berbentuk demokrasi.

Daftar Pustaka

- Ahmad Sukardja, 1995, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang dasar hidup Bersama dalam Masyarakat Yang Majemuk*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Ali Syari'ati, 1990, *Ummah wa al-Imamah*, terj. M. Faishol Hasanuddin, Jakarta: Penerbit Yapi.
- Anshari, Endang Saifuddin, 1997, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-*

- 1949), Jakarta: Gema Insani Press.
- Azyumardi Azra, 1996, *Pergolakan Politik Islam dari Fundamentalisme, Modernisme hingga Post-Modernisme*, Jakarta: Paramadina.
- Bachtiar Effendy, 1998, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, terj. Ihsan Ali-Fauzi, Jakarta: Paramadina.
- Dasril Radjab, 1994, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Didin Hafidhuddin, *Pendayagunaan Potensi Masjid: Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Ummat*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional dalam rangka Milad Setengah Abad Masjid Syuhada' pada tanggal 21 September 2002.
- Gani, Soelistyati Ismail, 1984, *Pengantar Ilmu Politik*, Yogyakarta: Ghalia Indonesia.
- Haikal, Muhammad Husain, 1990, *Hayât Muḥammad*, terj. Ali Audah, Jakarta: Litera AntarNusa.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Juwairiyah Dahlan, "Piagam Madinah dan Konsep Ummah", *Jurnal Paramedia (Jurnal Komunikasi dan Informasi Keagamaan)* Edisi XV, April-Juni 1999, Surabaya: IAIN Sunan Ampel.
- Maarif, Ahmad Syafii, 1996, *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, Jakarta: LP3ES.
- Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Nasution, Harun, 1985, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Pulungan, J. Suyuthi, 1996, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan al-Qur'an*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Rahardjo, M. Dawam, 2002, *Ensiklopedi A-Qur'an (Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci)*, Jakarta: Paramadina.
- Sjadzali, Munawir, 1993, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Wiriadmadja, Suwardi, 1967, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung: Pustaka Tintamas.