

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PEMIKIRAN RAJA ALI HAJI

THE GENERAL PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE IN THE MIND OF RAJA ALI HAJI

Pery Rehendra Sucipta ^{1, a, *}, Rilo Pambudi S ^{2, b}

¹ Universitas Maritim Raja Ali Haji, Kota Tanjung Pinang, Indonesia

² Universitas Maritim Raja Ali Haji, Kota Tanjung Pinang, Indonesia

^a pery_rehendra@yahoo.com, ^b rilov97@gmail.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 19/11/2019

Direvisi 30/11/2019

Disetujui 30/11/2019

Kata Kunci

Asas;

Pemerintahan Yang Baik;

Pemikiran Raja Ali Haji;

Keywords

The principle;

Good Governance;

The minds of Raja Ali Haj;

ABSTRAK

Artikel ini berusaha menggugat pemikiran lama yang mengarahkan setiap orang kepada sosok Raja Ali Haji sebagai sastrawan dan budayawan di masa Kerajaan Melayu Riau-Lingga pada abad ke-19. Padahal ia merupakan ulama multidisiplin ilmu, yang mencakup juga bidang politik, pemerintahan, dan Hukum Tata Negara. Kepiawaian di bidang tersebut tidak terlepas dari pengalamannya sebagai penasihat kerajaan. Begitupun dua karya yang secara khusus mengandung pemikiran di bidang Hukum yaitu *Muqaddimah fi Intizam* dan *Tsamarat Al-Muhimmah*. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan sifat penelitiannya adalah deskriptif analitis. Dalam penelitian di jelaskan bahwa: Pertama, hal yang menjadi legitimasi Raja Ali Haji sebagai seorang Begawan Hukum, di antaranya: gurindam bukan karya sastra semata, juga mencakup pemikiran tentang hukum ketatanegaraan; jabatan penasihat kerajaan; dan tinjauan berdasarkan karya-karyanya. Kedua, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang terkandung dalam *Muqaddima fi-Intizam* dan *Tsamarat al-Muhimmah* di antaranya: Asas Musyawarah, Asas Kecermatan, Asas Keadilan, Asas Ketidakberpihakan, Asas Profesionalitas, Asas Akuntabilitas, Asas Kepastian Hukum, Asas Kepentingan Umum dan Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan.

*This brief writing tried to challenge the old thinking that led everyone to the Raja Ali Haji figure as a literary and cultured man in the 19th century of the Malay Kingdom of Riau-Lingga. Whereas he was a multidisciplinary of science, who also included the politics, government, and constitutional law. His expertise on that subject was inseparably based on his experience as a kingdom adviser. As well as two books that specifically containing a law thought that are *Muqaddimah fi Intizam* and *Tsamarat Al-Muhimmah*. This study uses a normative juridical approach with the quality of research is analytic descriptive. The studies explain that: First, the legitimacy of Raja Ali Haji as a jurist, among other things: *Gurindam Dua Belas* is not a mere literacy work, it also includes the idea of contitutional law; the kingdom adviser; and review of his books. Second, the general principles that are included in *Muqaddima fi-Intizam* and *Tsamarat al-Muhimmah* include the principle of consensus, the principle of prudence, the principle of justice, the principle of unfairness, the principle of professionalism, the principle of accountability, the principle of legality, the principle of public interest, and the principle of not mixing authority.*



<https://doi.org/10.25216/peratun.222019.259-274>



© 2019. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

I. PENDAHULUAN

Deskripsi singkat pemikiran ini berusaha menggugat pemikiran lama yang mengarahkan setiap orang kepada sosok Raja Ali Haji sebagai sastrawan dan budayawan di masa Kerajaan Melayu Riau-Lingga pada abad ke-19. Padahal ia merupakan ulama multidisiplin ilmu, yang mencakup juga bidang politik, pemerintahan, dan Hukum Tata Negara. Kepiawaian di bidang tersebut tidak terlepas dari jabatannya sebagai penasihat kerajaan pada dua masa kepemimpinan Yang Dipertuan Muda Riau yaitu Raja Ali Marhum Kantor dan Raja Abdullah Marhum Mursyid.¹

Di sisi lain, Raja Ali Haji dikenal sebagai penggagas konsep baru dalam pemerintahan raja-raja Melayu di kawasan Selat Melaka. Sehingga ia sering kali menjadi tempat bertanya, pemberi legitimasi, serta referensi politik, khususnya bagi Temenggung Abubakar dari Singapura. Semisal ketika utusan Temenggung datang ke Pulau Penyengat pada bulan April 1868 untuk menanyakan beberapa hal, yaitu:² (i) kemungkinan Johor berdiri sendiri sebagai sebuah kerajaan; (ii) tentang tata pemerintahan dan aturan melayu; (iii) perihal aturan-aturan istana; dan (iv) boleh tidaknya Temenggung Abukabakar memakai gelar Sultan.

Begitupun ketika melakukan tinjauan terhadap beberapa karya fenomenal Raja Ali Haji akan semakin menguatkan posisinya sebagai begawan hukum dan ketatanegaraan. Setidaknya ada dua karya yang secara khusus mengandung pemikiran di bidang Hukum. Karya pertama berjudul *Muqaddimah fi Intizam Waza'if Al-Malik* yang terdiri dari tiga *wazifah* berisikan nasihat kepada raja dalam menjalankan pemerintahan dan mengurus negara. Karya kedua berjudul *Tsamarat Al-Muhimmah Diyafab Li Al-Umara' Wa Al-Kubara' Li Ahl Al-Mahkamah* yang merupakan penjabaran lebih komprehensif dari *Muqaddimah fi Intizam*. Karya ini mengulas tentang struktur pemerintahan dan kelembagaan, seperti raja, menteri, dan badan kehakiman. Selain itu, memuat tata cara dan kaidah yang perlu diketahui oleh para pemimpin, termasuk adab, akhlak, dan kepribadian yang perlu dimiliki agar ia menjadi pemimpin yang baik dan menjadi tauladan bagi rakyatnya.

¹ Aswandi Syahri, "Pemikiran Raja Ali Haji Tentang Politik dan Pemerintahan," *Tanjungpinangpos*, last modified 4 Mei 2013, <http://www.tanjungpinangpos.co.id/pemikiran-raja-ali-haji-tentang-politik-dan-pemerintahan/>

² *Ibid.*

Kajian menarik dari Akhmaliza Abdullah dan kawan-kawan berjudul *The Analysis of Constitutional Jurisdiction in Gurindam Dua Belas* juga patut diangkat dalam tulisan ini. Kajiannya secara mendalam membahas mengenai adab-adab ketatanegaraan yang terkandung dalam Pasal 12 Gurindam Dua Belas karangan Raja Ali Haji. Hasil temuannya membuktikan bahwa Pasal 12 memuat empat adab ketatanegaraan, yaitu hubungan raja dengan menteri, hubungan raja dengan rakyat, hubungan raja dengan ilmuwan, dan hubungan raja dengan pribadinya sendiri.³

Penulis ingin melihat relevansi pemikiran Raja Ali Haji dengan Hukum Positif serta menyandingkan pemikiran Raja Ali Haji dengan para ahli hukum yang ada. Tulisan ini mencoba mengenalkan sosok dan pemikiran Raja Ali Haji yang layak disejajarkan dengan pemikiran Hukum bagi mereka yang bergelut dalam 'dunia hukum'.

Sebagai langkah awal, kita akan melihat definisi HAN menurut R.J.H.M. Huisman, dalam *Algemeen Bestuursrecht, Een Inleiding*, menyebutkan bahwa:

"Untuk menemukan definisi yang baik mengenai istilah 'Hukum Administrasi Negara', pertama-tama harus ditetapkan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum publik, yakni hukum yang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dengan warga Negara atau hubungan antar organ pemerintahan...Hukum Administrasi Negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya. Jadi Hukum Administrasi Negara berisi aturan main yang berkenaan dengan fungsi organ-organ pemerintahan."

Dikuatkan juga P.de Haan yang menyebutkan bahwa Hukum Administrasi Negara berkenaan dengan organisasi dan fungsionalisasi pemerintahan umum dalam hubungannya dengan masyarakat.

Berkaitan dengan definisi HAN tersebut, maka salah satu ruang lingkup kajian dalam HAN adalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik atau sering disingkat (AUPB). Dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, AUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan

³ Uraian secara lengkap lihat dalam Akhmaliza Abdullah, "The Analysis of Constitutional Jurisdiction in Gurindam Dua Belas," *Al-Qanadir: International Journal of Islamic Studies* 8, no. 3 (2017): 13–23.

sewenang-wewenang.⁴ Dalam Pasal 1 angka 17 UU Administrasi Pemerintahan, bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Jazim Hamidi⁵ memberikan pengertian AUPB, beberapa diantaranya yaitu: AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara; Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.

Merujuk pada pemahaman AUPB sebagai *asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wewenang*. Maka menurut penulis, setidaknya karya Raja Ali Haji yang berjudul *Muqaddimah fi Intizam Waza'if Al-Malik* dan *Tsamarat Al-Mubimmah Diyafah Li Al-Umara' Wa Al-Kubara' Li Abl Al-Mahkamah* memiliki relevansi dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam ruang lingkup kajian HAN.

II. PEMBAHASAN

A. Pembagian Kewenangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

1. Raja Ali Haji seorang Begawan Hukum

Raja Ali Haji melandasi pemikirannya dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan falsafah moral sebagaimana diatur dalam Islam. Sehingga ketika beliau membahas persoalan yang berkaitan dengan pemerintahan, tentu tidak dapat dilepaskan dari pembahasan moral.

Raja Ali Haji berhasil menerangkan peran ilmu Tasawuf dalam membimbing dan menyelamatkan seseorang dari menjadi pemimpin yang menyimpang. Bagi Raja Ali Haji, seseorang itu tidak akan dapat menjadi pemimpin yang baik jika tidak mengetahui penyakit-penyakit hati atau sifat-sifat tercela yang harus di hindari.

Muqaddimah fi Intizam dan *Tsamarat Al-Mubimmah* bukan hanya karya yang mengandung ilmu tentang tata cara dan kaidah yang perlu diketahui oleh para

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi. (Rajawali Press, 2014). Hlm. 234

⁵ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPB) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999). Hlm.24

pemimpin atau penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya. Lebih daripada itu, karyanya mengandung adab, akhlak dan kepribadian yang harus dimiliki agar seseorang menjadi pemimpin yang baik dan dapat menjadi tauladan bagi rakyatnya.

Bagian ini memberikan legitimasi bahwa Raja Ali Haji bukan hanya seorang sasatrawan dan budayawan, tetapi juga seorang begawan hukum. Hal ini akan dibuktikan dengan menganalisis beberapa hal sebagai berikut :

a) Gurindam Bukan Karya Sastra Semata Juga Mencakup Pemikiran Ketatanegaraan

Menilik secara mendalam, pada dasarnya *Gurindam Dua Belas* bukan sekedar karya sastra klasik. Tetapi juga mengandung falsafah dalam bidang ketatanegaraan, hal ini sebagaimana termuat dalam Pasal Kedua belas:

Raja mufakat dengan menteri,
Seperti kebun berpagarkan duri.
Betul hati kepada raja,
Tanda jadi sebarang kerja.
Hukum adil atas rakyat,
Tanda raja beroleh inayat.
Kasihkan orang yang berilmu,
Tanda rahmat atas dirimu.
Hormat akan orang yang pandai,
Tanda mengenal kasa dan cindai.
Ingatkan dirinya mati,
Itulah asal berbuat bakti.
Akhirat itu terlalu nyata,
Kepada hati yang tidak buta.

Berdasarkan bait-bait dalam pasal tersebut, apabila dikaji merupakan nasehat atau pedoman kepada seorang raja (kepala pemerintahan sebuah negara) dalam menjalankan pemerintahan. Kata-kata mufakat, betul hati, adil, ilmu, mati dan akhirat telah memperlihatkan konsep-konsep utama dalam pandangan semesta Melayu Islam yang menjadi tunjang kepada adab ketatanegaraan yang ditujukan kepada raja yang memerintah. Dan melalui pasal itu pula, secara mendasar berkenaan dengan adab ketatanegaraan dapat dikelompokkan menjadi empat bentuk, yaitu hubungan antara raja dan menteri, hubungan raja dan rakyat, hubungan raja dan ilmuwan, dan hubungan raja dengan pribadinya sendiri.

Faishal Shadik dalam tesisnya berjudul *Politik Islam Melayu (Studi Pemikiran Raja Ali Haji 1808-1873)* menyatakan bahwa *Gurindam Dua Belas* merupakan ringkasan yang

menjadi intipati dari dua karya ketatanegaraan Raja Ali Haji yakni *Muqaddimah fi Intizam al-Waza'if al-Mulke* dan *Tsamarat al-Muhimmah Dhiyafatan lil Umrai wa-al-Khubrai li-Ahl-al-Mabkamah*.

Sependapat dengan itu, Hasan Junus juga menyatakan bahwa Gurindam Dua Belas merupakan sari pati dari dua karya Raja Ali Haji, *Muqaddima fi Intizam* dan *Tsamarat al Muhimmah*. Oleh karena itu, walaupun hanya terdiri dari dua belas pasal, kandungan isi. Gurindam dua belas mencakup ranah yang sangat luas, seperti masalah ketuhanan, keluarga, etika pergaulan, dan kenegaraan.

Berdasarkan analisa penulis dalam melihat relevansi antara bait pertama hingga ketiga Pasal 12 Gurindam telah terbukti bahwa memang senyatanya Gurindam bukan sekedar syair atau karya sastra tetapi mencakup pula pemikiran ketatanegaraan.

Gurindam Dua Belas merupakan karya yang penuh makna dan mencakup bidang yang sangat luas termasuk pula bidang ketatanegaraan. Tiga Bait pertama dalam Pasal 12 telah menunjukkan secara implisit bagaimana pemikiran-pemikiran ketatanegaraan tersebut yang kemudian disebut oleh Akhmaliza sebagai adab ketatanegaraan. Dengan demikian telah pasti bahwa hasil tinjauan ini telah menyimpulkan Gurindam Dua Belas merupakan intipati daripada dua karya ketatanegaraan Raja Ali Haji yakni *Muqadimmah fi Intizam* dan *Tsamarat al- Muhimmah*. Pembuktian terhadap tiga bait pertama Pasal 12 tersebut tidak menutup kemungkinan bahwasanya seluruh pasal dalam Gurindam dapat kita temukan penjabarannya dalam beberapa karya beliau yang lain termasuk pula *Muqadimmah* dan *Tsamarat*.

Adapun keterkaitan mengenai hubungan raja dengan menteri dapat dilihat berdasarkan struktur pentadbiran dan hakikat pemaknaan kata mufakat yang mana telah banyak ditemukan penjabarannya dalam *Tsamarat* dan *Muqadimmah*. Mengenai hubungan raja dengan rakyat juga demikian. Korelasinya dapat dilihat berdasarkan ketaatan rakyat dengan raja, konsep keadilan, serta corak pemimpin yang mampu menegakkan keadilan tersebut sehingga menciptakan kemakmuran bagi rakyatnya. Keterkaitan itu juga mengharuskan raja untuk tidak semena-mena apalagi melupakan rakyatnya.

b) Jabatan Penasihat Kerajaan

Menduduki jabatan sebagai Penasihat Kerajaan di dua masa kepemimpinan Yang Dipertuan Muda Riau (Raja Ali Marhum Kantor dan Raja Abdullah Marhum

Mursyid) juga menunjukkan kemahiran dan keluasan ilmu di bidang politik, kenegaraan, dan pemerintahan.

Menurut Aswandi Syarhi, sebagai seorang negarawan sekaligus cendekiawan penggagas konsep baru dalam pemerintahan raja-raja Melayu di kawasan Selat Melaka, kepriawaian Raja Ali Haji dalam bidang ini, antara lain juga sangat menentukan pembentukan Kesultanan Johor yang baru di bawah Temenggung, pasca Traktat London 1824 yang membelah bagi kerajaan Johor, Riang, Lingga dan Pahang sebagai taluk Inggris dan Belanda. Beliau lah yang menjadi tempat bertanya, pemberi legitimasi, serta referensi politik ketika Temenggung Abubakar dari Singapura mengirim serombongan utusan yang dipimpin oleh Ungku Haji Mohammad bin Ungku Haji Abdullah dan Datuk Bendahara Jaafar Haji Mohammad ke Pulau Penyengat pada bulan April 1868. Kepada Raja Ali Haji utusan itu menanyakan perihal kemungkinan Johor berdiri sendiri sebagai sebuah kerajaan; tentang tata pemerintahan dan Aturan Melay', perihal aturan-aturan istana, dan boleh tidaknya Temenggung Abukabakar memakai gelar Sultan (M.A. Fauzi Basri, 1983; Virgiana Matheson, 1985).

Selain menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh utusan Temenggung Johor itu, Raja Ali Haji juga meminjam sejumlah kitab (termasuk Muqaddima fi-Intizam dan Tsamarat al-Muhimmah) untuk ditelaah sebagai rujukan, serta menunjukkan jalan Temenggung Abu Bakar memerintah dengan memakai menggunakan gelar kebesaran Maharaja. Adapun hasil lain daripada khidmat nasihat dan rujukan yang diberikan ini, kita dapat lihat pada *Undang- Undang Tubuh Kerajaan Johor* yang ditulis oleh Sultan Abu Bakar dan diisytiharkan pada tahun 1895.

c) Tinjauan berdasarkan Karya-Karyanya

Ketika menjabat sebagai penasihat kerajaan, Raja Ali Haji telah banyak menuangkan pemikiran beliau mengenai bagaimana seharusnya raja memimpin yang mana kala itu berada dalam suasana yang kacau. Pemikiran itu kemudian dituangkan dalam bentuk karya yang termuat dalam manuskrip-manuskrip yang kemudian menjadi pedoman untuk mengembalikan peradaban melayu masa itu menuju sebagaimana semestinya. Dua karya khusus yang berkenaan dengan hukum tata negara adalah Muqadimmah dan Tsamarat al-Muhimmah.

Yang menarik bahwa setiap karya nasihat yang ditulis tidak menjadi *mirror for princes* (cermin para raja). Ia tidak dituliskan untuk membenarkan atau menjustifikasi

segala tindakan raja maupun untuk menjatuhkan raja. Justru sebagai pedoman bagaimana seharusnya raja bertindak. Karya-karya tidak lain adalah bentuk pelaksanaan *amar ma'ruf nahi munkar* yang didasarkan pada adab dan kebijaksanaan.

Mengulas karya pertama, *Muqaddimah fi Intizam* yang merupakan uraian mengenai nasehat dan petunjuk dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang secara khusus ditujukan kepada Yang Dipertuan Muda Riau VIII, Raja Ali bin Raja Ja'far. Didalamnya terdiri dari tiga wazifah yang kesemuanya menjadi nasehat bagaimana raja harus bertindak dalam mengurus negara dalam arti bagaimana raja harus menghindarkan pandangan yang keliru, dalam mendengarkan aduan rakyat, dan bagaimana raja harus menegaskan hukum syara' serta memahami diri sendiri, meninggalkan perbuatan zalim, serta mengingat kepada akhirat. Beliau juga menerangkan bagaimana perumpamaan raja yang adil dan zalim, serta syarat-syarat memilih pemimpin rakyat.

Sedangkan karya kedua, *Tsamarat al-Mubimmah* yang merupakan penjabaran lebih luas dan komprehensif dari ringkasan bertajuk *Muqaddimah fi Intizam*. Berbeda dengan *Muqaddimah* yang berisikan nasihat-nasihat, *Tsamarat* merupakan sebuah karya ketatanegaraan yang berisikan konsep-konsep tentang raja dan pemerintahan. Tidak hanya mengandung ilmu tentang tata cara dan kaidah yang perlu diketahui oleh para pemimpin, lebih daripada itu ia mengandung adab, akhlak, dan kepribadian yang perlu dimiliki agar ia menjadi pemimpin yang baik dan boleh menjadi tauladan bagi seluruh rakyatnya.

Secara komprehensif pemikiran mengenai hukum ketatanegaraan diulas dalam buku ini yang meliputi bagaimana struktur pemerintahan, termasuk pengangkatan raja, menteri, kehakiman, dan cara-cara penurunannya. Kelembagaan-kelembagaan juga dijabarkan yang mana terdiri dari dua pembagian yakni urusan negara dan urusan agama termasuk tugas-tugas dan tata cara melaksanakan jabatan tersebut. Tidak lupa pula menjabarkan mengenai mekanisme peradilan dan lembaga perwakilannya.

Karya yang memuat tiga bab itu mengulas secara lengkap bagaimana mengenai kaidah-kaidah bernegara. Seperti bagaimana melahirkan negara yang baik dengan konsep keadilan dan kedaulatan syariah, bagaimana menjadikan pemimpin yang baik, termasuk sifat-sifat yang tidak boleh ada pada raja. Serta bagaimana dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan musyawarah mufakat. Jika telaah hal-hal tersebut

merupakan lingkup daripada hukum tata negara yang mana mengenai kewenangan, struktur pemerintahan termasuk lembaga- lembaganya, tata-tata cara *impeachment*, pengangkatan serta proses peradilan dan pembagian badan-badan peradilannya.

B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pemikiran Raja Ali Haji (*Muqaddima fi-Intizam dan Tsamarat al-Muhimmah*)

Merujuk pada pemahaman AUPB sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Maka menurut penulis, setidaknya karya Raja Ali Haji yang berjudul *Muqaddimah fi Intizam Wa'az'a'if Al-Malik* dan *Tsamarat Al-Muhimmah Diyafab Li Al-Umara' Wa Al-Kubara' Li Abl Al-Mahkamah* memiliki relevansi dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam ruang lingkup kajian HAN. Berikut uraian pemikiran Raja Ali Haji yang berkaitan dengan AUPB, di antaranya:

1. Asas Musyawarah

Sebagai seorang begawan hukum dan pemerintahan yang beberapa kali diangkat sebagai penasihat kerajaan, Raja Ali Haji mempunyai konsern terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik, adil, dan sejahtera. Kemudian ia menggariskan beberapa asas penting untuk mewujudkan hal tersebut, di antaranya asas musyawarah yang dalam karyanya *Tsamarat Al-Muhimmah* menjadi salah satu prinsip fundamental. Bahkan dalam pengangkatan seorang raja, musyawarah menjadi syarat utama. Sebagaimana dinukilkan Pasal 1 *Tsamarat Al-Muhimmah*:⁶

"...bermula adalah sah pendirian raja itu yaitu dengan tiga sebab: Pertama dengan bay'ah ahl al hall wa al aqd daripada ulama, yakni sebab dilantik kemudian daripada selesai daripada muafakat dengan mushawarah beberapa laki-laki yang adil daripada orang baik-baik dan serta kepala-kepala dan serta daripada ulama- ulama yang hadir..."

Ketika seorang raja telah terpilih sekalipun, ia tidak boleh menjalankan pemerintahannya secara sewenang-wenang atau otoritarian. Setiap keputusan dan kebijakan yang diambil wajib terlebih dahulu melakukan musyawarah dengan para cendekiawan atau ulama. Kewajiban itu meliputi empat perkara pokok, yaitu:⁷ *Pertama*,

⁶ Raja Ali Haji, *Tsamarat Al-Muhimmah Diyafab Li Al-Umara' Wa Al-Kubara' Li Abl Al-Mahkamah* (Lingga: Pejabat Kerajaan Lingga, 1886). Hlm. 7

⁷ *Ibid.*

pekerjaan memulai perang. *Kedua*, memberi nama dan gelar. *Ketiga*, memberi *cap, mohor*, dan tanda tangan. *Keempat*, pekerjaan memberi kuasa dan menyerahkan sesuatu kepada seseorang.

2. Asas Kecermatan

Sebagaimana penjelasan asas kecermatan menurut UU AP 2014, bahwa yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.⁸

Kecermatan juga menjadi perhatian Raja Ali Haji dalam tulisannya, dalam wazifah yang kedua, beliau menyebutnya dengan “Jaga daripada Adu-aduan Orang”. Selanjutnya beliau menulis, bahwa:

“Bermula adalah aduan-aduan orang itu terbahagi atas tiga bahagi: pertama, aduan-aduan dibangsakan aduan dibangsakan aduan malakiyy (yang mempunyai sifat-sifat Malaikat) yakni aduan bangsa malaikat; kedua, aduan bangsa hawa nafsu; ketiga, dibangsakan aduan shaytaniyyah yakni dibangsakan aduan syaitan. Bermula adalah ketiganya itu ada lamatnya da nada akibat akan tetapi ketiganya bershubhah (bermaksud samar- samar) sama berbunyi molek, awalnya menerima akal, sebelum lagi ditapisnya yakni sebelum lagi disiasat antara kedua pihak. Adalah pada pekerjaan yang ketiga ini hendak jaga benar serta hendak sabar serta dihabiskan fikiran jangan tergopoh menjawabnya, dan jangan bersegera memberi titah dan perintah, hentikan dahuluan alamatnya dan apa akibatnya, serta musyawarah kan dahulu alamatnya dan apa akibatnya, serta musyawarah kan dahulu mana-mana hamba sahaya yang diridai, kemudian baharu fikirkan siasah insya Allah Ta’ala dapatlah alamatnya dan akibatnya.”

Raja Ali Haji menegaskan bahwa penting bagi seorang pemimpin dalam menjalankan pemerintahan untuk cermat dan teliti dalam setiap pengambilan keputusan. Salah satunya keputusan yang harus di ambil dengan mendasarkan dari aduan-aduan masyarakat. Setiap pemimpin harus memiliki kemampuan untuk memilah dan membedakan aduan-aduan yang datang tersebut, setidaknya menurut Raja Ali Haji

⁸ Penjelasan Pasal 10 ayat 1 huruf d UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

ada 3 (tiga) jenis dan sifat dari aduan tersebut, yaitu: aduan yang mempunyai sifat malaikat, aduan berdasarkan hawa nafsu dan aduan yang mempunyai sifat setan. Setiap keputusan yang lahir harus dengan mempertimbangkan tujuan dan akibatnya, Sebagaimana kita ketahui, bahwa indikator asas kecermatan adalah Badan atau Pejabat Administrasi Negara senantiasa bertindak secara hati-hati, untuk mempertimbangkan secara cermat pada waktu membuat Keputusan TUN, dengan terlebih dahulu mencari gambaran yang jelas mengenai semua fakta hukum relevan, serta peraturan perundang-undangan yang mendasarinya dan memperhatikan kepentingan pihak ketiga, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat.⁹

3. Asas Keadilan

Selanjutnya pemerintahan harus berasaskan keadilan. Secara tegas Raja Ali Haji memaknai adil sebagai menghukumkan atau melakukan sesuatu atas seseorang dengan patutnya dengan mufakat dengan Quran, Hadits, dan Ijma' atau melakukan sesuatu yang dibilangkan indah dan patut serta manfaat kepada orang yang benar dan kepada orang yang mempunyai mata hati.¹⁰ Keadilan yang dikonsepsikan ini erat kaitannya dengan kepemimpinan raja dalam menegakkan hukum. Oleh karena itu, Raja Ali Haji menekankan pentingnya seorang raja memiliki hati manusia dengan jalan kasih sayang dan memahami hukum syariat Islam yang bersumber pada Al-Quran dan hadits, dengan begitu barulah keadilan dapat diwujudkan.¹¹

4. Asas Ketidakberpihakan

Sebagaimana Penjelasan asas kecermatan menurut UU AP 2014, bahwa yang dimaksud dengan "asas ketidakberpihakan" adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.¹²

Dalam tulisan Raja Ali Haji, asas ini disebutkan dengan istilah "...jangan dilebihkan orang dalam dengan orang luar pada bukuman yang didirikan". Penerapannya sendiri dijadikan tolak ukur keberhasilan seorang pemimpin dalam menjalankan

⁹ Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara, <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>.

¹⁰ Raja Ali Haji, *Tsamarat...* *Op.cit.* Hlm. 48.

¹¹ Raja Ali Haji, *Muqaddimah...* *Op.cit.* Hlm. 6-7.

¹² Penjelasan Pasal 10 ayat 1 huruf c UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

pemerintahan. Sikap keberpihakan seorang pemimpin akan menyebabkan kebinasaan dan kerugian bagi suatu kerajaan.¹³ Sama halnya dalam penegakkan hukum yang pada prinsipnya raja tidak boleh menunjukkan keberpihakan, seperti dituliskan:¹⁴

“... jangan dilebihkan orang dalam dengan orang luar pada hukuman yang didirikan dan jangan sekali-kali diberikan ibu bapa, sanak saudara menzalim seorang daripada isi negeri apabila yang demikian itu wajib diterangkan jikalau bapa atau ibu sekalipun. Tiada dihukumkan Allah Ta'ala atas yang demikian itu nama durhaka kepada ibu, bapa, sanak saudara.”

5. Asas Profesionalitas

Secara universal, asas ini menghendaki adanya pengutamaan kualitas, pengetahuan, dan keahlian dalam setiap keprofesian. Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menentukan bahwa Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sudah seyogyanya seorang pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas fungsi pemerintahan dan penyelenggaraan negara mempunyai kapabilitas, kualitas, dan keahlian yang sesuai dengan tugas dan fungsinya itu. Terlebih ketika ia akan diangkat atau dipilih dalam jabatan yang strategis. Dalam konteks ini, Raja Ali Haji juga mempunyai pemikiran yang serupa, bahwa setiap pejabat seperti raja, menteri, mahkamah, hingga jabatan yang terendah sekalipun harus diisi oleh orang-orang yang kompeten dan sesuai dengan tanggung jawab yang akan diemban. Semisal dalam pengangkatan wazir untuk membantu pekerjaan raja, Raja Ali Haji mengatakan: “*Bermula menjadikan wazir-wazir itu kepala-kepala negeri maka seyogianya hendaklah dipilih akan orang yang ahli memegang jabatan...*”¹⁵

6. Asas Akuntabilitas

Asas ini mengharuskan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dasar filosofisnya yakni adanya

¹³ *Ibid.* Hlm. 11.

¹⁴ Lihat Wazifah Ketiga, *Ibid.* Hlm. 15-16.

¹⁵ Raja Ali Haji, *Tsamarat... Op.cit.* Hlm. 10-11.

tanggung jawab yang melekat pada setiap amanah yang diberikan atau dalam hukum publik dikenal dengan prinsip "*geen bevoegdheid zonder veraantwoordelijkheid*" yang berarti tiada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban. Adanya pertanggungjawaban selaras dengan kehendak untuk membatasi kekuasaan seseorang agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Bagi Raja Ali Haji, prinsip akuntabilitas berfungsi untuk membatasi kuasa raja atau pemimpin dengan tujuan agar tidak melakukan kezaliman. Meskipun ia lebih menitikberatkan pada bentuk tanggung jawab moral dan akhlak. Oleh karenanya pengakuan akuntabilitas oleh Raja Ali Haji terjadi hanya apabila seorang raja melakukan enam perkara yaitu:¹⁶⁷ Ia kafir dan berpaling dari agama islam, perkataan atau perilaku raja yang menghalalkan yang haram dan mengharamkan yang halal, terbukti melakukan kejahatan dan fasik, lemah daripada *masalih al-muslimin* yang berada di bawah kekuasaannya, menjadi tawanan musuh dan tidak ada harapan akan lepas, dan jika ia gila yang *musabaqab* (sebenar-benarnya gila) atau buta atau tuli dan bisu. Jika terjadi salah satunya, raja boleh dimakzulkan sebagai bentuk pertanggungjawabannya.

7. Asas Kepastian Hukum

Asas ini menghendaki setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kepatutan, keajegan, dan keadilan. H. D. Stout mendefinisikannya dengan istilah "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*"¹⁶ yang berarti pemerintah tunduk kepada undang-undang. Senada dengan itu, Raja Ali Haji juga menghendaki pemerintahan yang dijalankan berdasarkan pada hukum, meskipun pendekatan yang digunakan adalah hukum syariat karena sejalan dengan pemerintahan yang ia idealkan. Ditegaskan dalam Pasal 5, Bab Kedua Tsamarat bahwa "*Pada menyatakan hukum yang terpakai di dalam agama Islam yang dibukumkan atas rakyatnya yaitu hukum Shari'at, yang di dalam hadits Nabi sallallah alayhi wa sallam sudah dibayangkan maknanya...*"¹⁷ Selain itu, dalam tulisannya yang lain dikatakan bahwa dalam penyelesaian perkara keduniaan pun harus merujuk pada qanun, adat, dan resam raja-raja terdahulu yang tidak menyalahi Shari'at. Hal ini menandakan adanya sikap keterbukaan Raja Ali Haji terhadap eksistensi hukum buatan manusia

¹⁶ Lihat dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014). Hlm. 95

¹⁷ Raja Ali Haji, *Tsamarat... Op.cit.* Hlm. 29

yang dibuat oleh Raja, Wazir, ataupun al-Mahkamah. Asalkan hukum tadi tidak bertentangan dengan hukum tertingginya yaitu hukum syara’.

8. Asas Kepentingan Umum

Asas ini menghendaki adanya pengutamakan terhadap kesejahteraan rakyat dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Tidak dapat dipungkiri, tujuan penyelenggaraan negara yang sebenarnya ingin dicapai adalah menciptakan kemakmuran bagi semua rakyatnya. Tujuan ini tidak luput dari pemikiran Raja Ali Haji. Ia menilai kesejahteraan hanya dapat dicapai apabila hukum agama ditegakkan. Dalam penegakkan hukum itu, apabila tidak sejalan dengan kepentingan rakyat dan menyimpang dari ketentuan hukum, maka setiap pemimpin harus membuka ruang kepada publik untuk menyampaikan aspirasinya. Oleh sebab itu, Raja Ali Haji mengatakan “*Kami bebaskan kamu berjumpa kami dan sembah kepada kami, jika ada perbuatan kami yang tidak berbetulan dengan Shari’at dan adat, atau barang yang tiada sedap kepada hati kamu tingkah laku kami atau abli- abli kami...*”¹⁸ Pernyataannya menjadi sebuah justifikasi bahwa ia menentang kekuasaan yang kuku besi atau memerintah sesuka hati dan mengabaikan kesejahteraan rakyatnya.

9. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan

Asas ini mengharuskan kepada setiap pemegang jabatan untuk melakukan kewenangannya sesuai dengan apa yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, baik dari segi materi kewenangan, waktu, ataupun wilayah. Dengan kata lain, setiap pejabat dilarang untuk melampaui batas kewenangannya yang dalam pemikiran Raja Ali Haji diistilahkan dengan *juduli*. Menurutnya “orang-orang besar” yang memegang jabatan telah diberikan mandat untuk melakukan pekerjaan yang berbeda-beda. Ia pun menekankan bahwa hal tersebut telah menjadi adab dalam membina negara yang baik. Oleh karenanya setiap pejabat harus memfokuskan diri pada masing-masing pekerjaan dan melarangnya untuk mencampuri yang bukan menjadi bagian dari pekerjaannya.

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 40.

III. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa:

Raja Ali Haji merupakan ulama multidisiplin ilmu, yang mencakup juga bidang politik, pemerintahan, dan Hukum Tata Negara. Hal yang menjadi legitimasi Raja Ali Haji sebagai seorang Begawan Hukum, di antaranya: Gurindam Dua Belas bukan karya sastra semata, juga mencakup pemikiran hukum ketatanegaraan; jabatan penasihat kerajaan; dan tinjauan berdasarkan karya-karyanya.

Karya yang secara khusus mengandung pemikiran di bidang Hukum yaitu *Muqaddimah fi Intizam* dan *Tsamarat Al-Muhimmah*. Dua karya Raja Ali Haji tersebut memiliki relevansi dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam ruang lingkup kajian HAN dengan merujuk pada pemahaman AUPB sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. AUPB yang terkandung dalam *Muqaddima fi-Intizam* dan *Tsamarat al-Muhimmah* diantaranya : Asas Musyawarah, Asas Kecermatan, Asas Keadilan, Asas Ketidakberpihakan, Asas Profesionalitas, Asas Akuntabilitas, Asas Kepastian Hukum, Asas Kepentingan Umum dan Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Abdullah, Akhmaliza. "The Analysis of Constitutional Jurisdiction in Gurindam Dua Belas." *Al-Qanadir: International Journal of Islamic Studies* 8, no. 3 (2017): 13–23.

Haji, Raja Ali. *Tsamarat Al-Mubimmah Diyafah Li Al-Umara' Wa Al-Kubara' Li Abl Al-Mahkamah*. Lingga: Pejabat Kerajaan Lingga, 1886.

Hamidi, Jazim. *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPB) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Rajawali Press, 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Sumber Internet

Aswandi Syahri. "Pemikiran Raja Ali Haji Tentang Politik Dan Pemerintahan." *Tanjungpinangpos*. Last modified 2013.

<http://www.tanjungpinangpos.co.id/pemikiran-raja-ali-haji-tentang-politik-dan-pemerintahan/>.

Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara, <http://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Penjelasan-Hukum-Asas-Asas-Umum-Pemerintahan-yang-Baik-Hukum-Administrasi-Negara.pdf>.