

JURNAL PENDIDIKAN SEJARAH

Jurnal Hasil Penelitian

PrintISSN : 2443-3624
OnlineISSN : 2686-3774

Kata **Kunci** : Adminitrasi, Pemerintahan, Islam

Key Word : *administration, government, islam*

Program Studi Pendidikan Sejarah FKIP Unidayan Baubau

Alamat: Jalan Dayanu Ikhsanuddin No.
124, Kode Pos 93721 Baubau, Sulawesi
Tenggara, Indonesia.

ADMINISTRASI PEMERINTAHAN ISLAM : Studi Pemerintahan Kesultanan Buton Masa Muhammad Idrus Kaimuddin

¹ **Hasaruddin**

Program Studi Pendidikan Sejarah, Universitas Dayanu
Ikhsanuddin, Jalan Dayanu Ikhsanuddin No. 124 Baubau,
Sulawesi Tenggara 93721, Indonesia

Email: uhasar@yahoo.co.id

abstract

The Islamization of the archipelago influenced the development of the government system in most regions of the archipelago. The process of spreading and broadcasting peaceful Islam in various regions in the archipelago was accepted quickly and easily by society, especially in areas located on shipping and trade routes. Buton, which was on this route, easily accepted Islam, which then changed the government system from a kingdom with Islamic nuances to the status of a sultanate area. Apart from that, making *Martabat Tujuh* the philosophical foundation in running the government system. The Seventh Dignity which was made into a State Law became the basis for the formation of other regulations in structuring the State government system.

Abstrak

Islamisasi Nusantara mempengaruhi perkembangan sistem pemerintahan sebagian besar daerah-daerah Nusantara. Proses persebaran dan penyiaran Islam yang bersifat damai diberbagai daerah di Nusantara diterima dengan cepat dan mudah dalam masyarakat khususnya daerah-daerah yang berada dalam jalur pelayaran dan perdagangan. Buton yang berada dalam jalur tersebut dengan mudah menerima Islam yang kemudian merubah sistem pemerintahan dari kerajaan yang bernuansa Islam dengan status daerah kesultanan. Di samping itu menjadikan *Martabat Tujuh* sebagai ladsan filosofi dalam menjalankan sistem pemerintahan. *Martabat Tujuh* yang dijadikan sebagai Undang-Undang Negara menjadi dasar dalam pembentukan

aturan-aturan lainnya dalam penataan sistem pemerintahan Negara.

A. Pendahuluan

Tak dapat dipungkiri bahwa pengaruh Islam di kawasan Nusantara cukup besar dalam mempengaruhi tatanan kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berpemerintahan. Daerah-daerah yang awalnya berstatus sebagai daerah kerajaan merubah sistem pemerintahannya dalam bentuk Islam dengan penyebutan sebagai daerah kesultanan. Beberapa daerah yang ada dalam kawasan nusantara pada awalnya dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan Hindu dan Budha. Dalam studi kasus di Kesultanan Buton pada awalnya lebih dipengaruhi oleh faham-faham Hindu karena Buton dianggap sebagai bagian dari kerajaan vassal Majapahit. Dalam kitab *Negarakertagama* pupuh 14 bait 4-5 disebut bahwa *muwah tanah I bantayan pramukha bantayan len/ luwuk, tken uda makatrayādinikanan sanūṣāpupul. Ikaṅ sakia sanūṣanūsa makhasar butun/ bangawi* (Pigeaud, I, 1960: 12; Muljana, 1965: 49). Secara garis besar bahwa Bantaeng, Luwuk, Sangia Talaut, Makassar, Butun, dan Banggai masuk dalam wilayah kekuasaan Majapahit. Wilayah Buton saat itu telah menjadi sebuah kerajaan atau sebuah Negara yang memiliki struktur pemerintahan yang melaksanakan berbagai kebijakan administrasi pemerintahan. Administrasi pemerintahan pada masa tersebut masih sangat sederhana, disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini dikarenakan Buton telah memiliki unsur seperti yang dijelaskan oleh Kansil dan Kansil (2010: 7)

bahwa unsur negara meliputi: wilayah, rakyat, dan pemeritahan. Lebh lanjut Syafie (2011: 30-41) menjelaskan bahwa unsur negara terdiri atas: pemerintah, wilayah, rakyat, dan pengakuan.

Kedua pandangan tersebut, melekat pada Buton pada masa silam. Adanya perkembangan wilayah dan berintegrasinya daerah-daerah sekitar Buton memungkinkan akan mendirikan sebuah pemerintahan yang berdaulat. Raja pertama Buton adalah seorang perempuan yang bernama Wakaakaa (Hasaruddin, 2005: 51). Pada persoalan pewilayahan, Buton memiliki wilayah yang jelas, seperti yang diungkapkan oleh Zuhdi bahwa deskripsi tentang wilayah kekuasaan Buton dalam konstruksi koloial secara jelas baru dapat diketahui pada abad ke-19 yakni mencakupi Pulau Buton, Muna, Kabaena, kepulauan Tukang Besi, dan sejumlah pulau kecil disekitar Buton dan Muna yaitu Tikola, Tobe Besar, Tobe Kecil, Makassar, Batauga, Kadatuwang, Masirieng, dan Siompu (2010: 38). Hasaruddin dengan berdasar pada naskah *Hikayat Negeri Butun* menjelaskan bahwa di wilayah Buton telah ada pendatang yang diidentifikasi berasal dari Melayu kisaran awal abad ke-14 (2006: 157-162). Penduduk tersebut berdiam diri di Buton dan terjadi kawin-mawin sehingga terjadi pertambahan jumlah penduduk dan pemekaran perkampungan. Di samping itu, wilayah Buton yang berada pada bagian jalur pelayaran memungkinkan orang untuk menetap di wilayah itu. hubungan dengan kerajaan lainnya telah dibangun sejak awal pemeritahan. Hubungan dengan kerajaan Luwuk di Sulawesi Selatan telah dilakukan. Kajian Enre (1999: 477) berdasarkan naskah I Lagaligo tersebut bahwa Wulio (Buton) menghadiri sebuah pertemuan di Luwuk. Suryadi (2005) dengan berdasar pada kajian surat-surat Buton menemukan dua pucuk surat yang tertua yaitu ditulis pada tahun 1669 dan 1670. Kedua surat itu

mengetengahkan hubungan Buton dengan Bone, Ternate, dan VOC. Penguasa-penguasa daerah tersebut masing-masing mengakui dan menghargai akan kedaulatan kerajaan.

Mengacu pada pembahasan di atas dapat bahwa Buton dapat memenuhi unsur-unsur keberadaan sebuah negara yang memiliki kedaulatan dan sistem pemerintahan sendiri tanpa dicampuri oleh kekuasaan lain. Sejalan dengan hal tersebut, Schoorl (1985) dalam kajiannya menyebut Buton sebagai negara modern awal.

Beberapa wilayah di Nusantara (Indonesia) khususnya di wilayah Sulawesi, tidak semua wilayah yang memiliki pemerintahan sendiri atau otonom berstatus sebagai kesultanan. Demikian pula dengan daerah-daerah yang telah masuk Islam didapati pula daerah yang masih mempertahankan status ketatanegaraannya dengan penyebutan kerajaan. Gowa, Bone, dan Luwuk masih mempertahankan statusnya sebagai daerah kerajaan. Daerah Buton setelah masuk Islam mulai mengadakan pembaharuan ketatanegaraan dan pada masa pemeritahan Murhum (raja ke-6, 1521-1567) merubah ketatanegaraan atau dengan sebutan kesultanan atau menganut pada konsep administrasi pemerintahan Islam.

Sistem pemeritahan kerajaan diadopsi dari pengaruh kerajaan Majapahit. Hal ini tak bisa di hindarkan karena dalam tradisi silsilah Raja Buton bahwa seorang ratu dari Buton kawin dengan salah seorang yang berasal dari Majapahit (Vonk, 1937: 20; Zahari, I; 1977: 35; Rudyansjah, 2009: 130). Keberadaan seseorang yang berasal dari Majapahit (Sibatara) tersebut mempengaruhi pandangan hidup masyarakat

Buton dengan berpedoman pada kehidupan sebagai dampak dari pengaruh Majapahit. Demikian halnya dengan sistem pemerintahannya bercorak Hindu. Hal ini lebih konkrit pada masa pemerintahan Bancapatola sebagai raja ke-3 Buton. Setelah ia kembali dari Majapahit merubah nama dengan Bataraguru dan beberapa hal yang diambil dari konsep pemerintahan Majapahit yaitu, payung kain, permadani, payung yang dipikul, dan sembah.

Sebelum adanya konsep tersebut masyarakat Buton mulai masa raja pertama sampai kedua tidak melakukan prosesi sembah kepada raja. Prosesi sembah pada raja setelah masa pemerintahan raja ketiga. Meskipun demikian tidak semua konsep susunan atau tata adminitrasi pemeritahan kerajaan Majapahit diadopsi oleh Buton.

Masuknya Islam merubah sistem tersebut ke dalam konsep Islam, meskipun pada awalnya masih ada perpaduan konsep antara Islam dan Hindu dalam menjalankan sistem administrasi pemerintahan di Buton. Raja ke-6 Buton, Lakilaponto, dianggap peletak dasar pembaharuan dalam adminitrasi pemerintahan kerajaan.

Pembaharuan lebih besar dalam sistem administrasi pemerintahan pada masa La Elangi (Sultan Dayanu Ikhsanuddin, 1597-1632) menjadi sultan. Pada masa tersebut dibuatnya sebuah aturan ketatanegaraan dengan bersumber pada konsep Islam. Datangnya seorang ulama yang diidentifikasi berasal dari Arab, memahamkan La Elangi dengan konsep *Martabat Tujuh* yang ada dalam paham Islam. Paham *Martabat Tujuh* bersumber dari karya Ibn Fadillah (1620) seorang sufi dari Gujarat (Mujizah, 2005: 2). Pokok-pokok ajaran ini kemudian berkembang beberapa wiayah di Indonesia khususnya di wilayah Sumatera, namun di semua wilayah yang menerapkan dan mengilhami *Martabat Tujuh* tersebut hanya Buton yang

mengimplementasikannya dalam bentuk Undang-Undang atau aturan pemerintahan.

Di samping itu, seorang sultan yang terpilih harus berdasarkan pada sifat-sifat Tuhan, yaitu *al-hayat* (hidup), *al-ilm* (berilmu), *al-qudrah* (kuasa), *al-iradah* (berkehendak), *as-sam'* (mendengar), *al-basr* (melihat), *al-kalam* (berkata) (Yunus, 1995: 131). Selain sifat tersebut sultan yang memimpin diwajibkan memiliki sifat kerasulan, yaitu *sidiq* (benar dan jujur), *tabligh* (menyampaikan perkataan yang memberikan manfaat kepada kepentingan umum), *amanah* (dipercaya masyarakatnya), *fathanah* (fasih berbicara dan berargumentasi, dapat menunjukkan yang benar adalah benar dan yang salah adalah salah) (Moersidi, 1951: 17).

Penerapan syarat-syarat tersebut pada pemimpin di Buton karena menempatkan Islam sebagai salah satu manifestasi kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Hal tersebut dibuktikan dengan munculnya semboyan dalam masyarakat Buton yang berbunyi:

Yinda-yindamo arata somanamo karo

Yinda-yindamo karo somanamo lipu

Yinda-yindamo lipu somanamo sara

Yinda-yindamo sara somanamo agama (Zaenu, 1985: 34; Zahari, 1977: 67).

Artinya:

Tidak perlu harta asalkan diri selamat

Tidak perlu diri asalkan negeri aman dan damai

Tidak perlu negeri asalkan aturan tetap ditegakkan

Tidak perlu aturan asalkan agama tetap hidup di tengah-tengah masyarakat (Hasaruddin, 2005: 54).

Falsafah tersebut menempatkan agama sebagai hal yang patut dilindungi dan dipertahankan keberadaannya. Agama yang

dimaksud adalah keberadaan agama Islam agar tetap hidup ditengah-tengah masyarakat Buton. Oleh karena itu keberadaan ajaran Islam dituangkan dalam bentuk dan tatanan sistem ketatanegaraan Buton pengelolaan administrasi pemerintahan Buton dilakukan berdasarkan Islam, terutama pada tingkatan aturan. Sultan sebagai penguasa tertinggi menjalankan tugasnya berdasarkan hukum-hukum dan tata aturan penyelenggaraan negara seperti yang dituangkan dalam *Martabat Tujuh*. Demikian pula dengan perangkat pejabat lainnya juga menjalankan tugas berdasar aturan yang telah dibuat secara tertulis. Aturan ketatanegaraan dalam pelaksanaan pemerintahan dibuat pada tahun 1610 M sebagai dasar pelaksanaan sistem administrasi pemerintahan.

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian historis dengan pendekatan deskripsi-kualitatif yang bermaksud memberi gambaran secara terperinci mengenai pemerintahan Islam di Kesultanan Buton. Untuk mendeskripsikan tentang Pemerintahan Islam di Kesultanan Buton, maka dilakukan penelitian lapangan dalam mendapatkan data yaitu data primer dan data sekunder.

B. Sumber Data Penelitian

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian ini dengan bersumber pada orang-orang atau tokoh masyarakat yang dianggap memiliki informasi awal dan manuskrip dalam melakukan kajian dalam penelitian yang akan dilakukan. Data sekunder adalah data yang sudah ada campur tangan dari peneliti sejarah dalam memperlakukannya

sebagai bahan sumber untuk merekonstruksi peristiwa masa lalu. Data sekunder ini dapat berupa buku-buku hasil penelitian, jurnal, makalah, artikel, karya ilmiah dan sebagainya. (Rahman Hamid, 2011: 17)

C. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian sejarah, metode yang digunakan adalah metode sejarah. Urutan atau tahapan dalam metode sejarah lebih lanjut dikemukakan Gottschalk (1986) dalam Rahmad Hamid (2011: 42-43) sebagai berikut :

- (1) pengumpulan objek yang berasal dari jaman itu dan pengumpulan bahan-bahan tercetak, tertulis, dan lisan yang boleh jadi relevan, (2) menyingkirkan bahan-bahan (atau bagian-bagian dari padanya) yang tidak otentik, (3) menyimpulkan kesaksian yang dapat dipercaya mengenai bahan-bahan otentik, dan (4) menyusun kesaksian yang dapat dipercaya itu menjadi suatu kisah atau penyajian yang berarti.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa metode sejarah merupakan cara atau teknik dalam merekonstruksi peristiwa masa lampau, melalui empat tahapan kerja, yaitu:

- 1) Heuristik (pengumpulan sumber)
- 2) Kritik sumber (eksternal/ bahan dan internal/ isi)
- 3) Interpretasi (penafsiran), dan
- 4) Historiografi (penulisan kisah sejarah).

(Rahman Hamid, 2011: 42- 43)

Berdasarkan pendapat di atas, maka penelitian ini dilakukan melalui prosedur atau tahapan kerja sebagai berikut:

1. Heuristik

Heuristik merupakan langkah awal dalam melakukan penelitian dengan kegiatan mencari dan mengumpulkan data yang relevan

dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah sebagai berikut:

- a) Studi kepustakaan (*library study*), yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh data yang diperlukan dengan menelaah beberapa buku/ literatur, skripsi, majalah serta sumber-sumber tertulis lainnya yang relevan.
- b) Studi lapangan (*field study*), yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh data yang diperlukan dengan mengadakan penelitian langsung di lokasi penelitian. Teknik ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Pengamatan (*observation*), yaitu melakukan pengamatan secara langsung tentang obyek penelitian.
- 2) Wawancara (*interview*), dalam teknik ini menggunakan wawancara mendalam yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tanya-jawab antara peneliti dengan para informan. Informan yang akan diwawancarai adalah orang-orang yang dianggap mengetahui tentang adanya Pemerintahan Islam di Kesultanan Buton.
- 3) Studi dokumen, yaitu mencari dan mengkaji sejumlah dokumen sejarah dalam bentuk arsip yang berhubungan dengan adanya Pemerintahan Islam di Kesultanan Buton.

2. Kritik sumber

Kritik adalah suatu teknik analisis untuk menentukan otentisitas (keaslian sumber) dan kredibilitas (tingkat kebenaran informasi) sumber yang telah dikumpulkan, baik bentuk maupun isinya. Semua sumber yang telah dikumpulkan diverifikasi dengan cara sebagai berikut:

- a. Kritik ekstern, dilakukan untuk menilai otentitas (keaslian) sumber data yang didapatkan.
- b. Kritik intern, dilakukan untuk menilai kredibilitas (kebenaran) isi sumber data yang diperoleh.

3. Interpretasi

Pada tahap ini diberikan interpretasi atau penafsiran subyektif mungkin dengan cara menghubungkan data-data yang telah diperoleh dan telah dikritik sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas terhadap masalah yang dikaji dalam penelitian ini.

4. Historiografi

Historiografi merupakan tahap akhir dari seluruh rangkaian penelitian sejarah. Pada tahap ini hasil penelitian disusun secara sistematis dan kronologis sehingga menjadi suatu kisah sejarah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

D. Teknik Analisis Data

Adapun analisis datanya dilakukan dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yakni data-data yang diolah kemudian disusun secara deskriptif sehingga menjadi jelas dan dapat dimengerti serta dapat menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Administrasi Pemerintahan Islam

1. Organisasi

Kontak dagang antara Nusantara dan India membawa pengaruh yang cukup besar dalam tatanan kehidupan masyarakat

terutama pada peradaban Hindu-Budha. Periode awal hanya pada konsep perdagangan kemudian berkembang dan bertambah pada jaringan intelektual Hindu-Budha. Dua kerajaan besar yang memiliki pengaruh yang cukup kuat di Nusantara adalah kerajaan Sriwijaya penganut ajaran Budha dan Majapahit penganut ajaran Hindu. Kedua kerajaan tersebut yang dapat mempengaruhi tatanan sosial dan politik pemerintahan adalah dari kerajaan Majapahit. Beberapa tradisi lokal menyebutkan bahwa Wakaaka kawin dengan Sibatara, seorang yang berasal dari Majapahit. Raja ketiga Buton, Bancapatola pernah berkunjung ke Majapahit dan diberi nama lain yaitu Bataraguru. Beberapa konsep tatanan pemerintahan yang diberikan oleh Majapahit kepada Buton semakin menguatkan tatanan sistem administrasi pemerintahan dalam upaya pencapaian keteraturan kerja sama dalam mencapai tujuan¹. Dalam upaya menca[ai tujuan tersebut maka didirikanlah sebuah kerajaan. Schrool (1986: 2-3) menyebut kerajaan Buton sebagai sebuah negara muda. Sebagai sebuah negara maka perlu ada unsur-unsur administrasi yang perlu ada dan mutlak yaitu dua orang manusia atau lebih, adanya tujuan, tugas yang hendak dilaksanakan peralatan dan kelengkapan.

Buton, menjadikan Islam sebagai agama resmi kerajaan dan merubah tatanan kenegaraannya menjadi status kesultanan. Paham-paham Islam dipopulerkan kepada setiap orang yang akan menjadi pemangku pengambil kebijakan. Penguatan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam sisten ketatanegaraan Buton dibuat sebuah aturan yang dilandasi pada konsep *Martabat Tujuh*. Pada tahun 1610 Sultan Dayanu Ikhsanuddin Khalifatul Khamis,

¹ The Liang Gie (1979: 11) menyebutkan ilmu administrasi bahwa administrasi adalah ilmu yang mempelajari hal ikhwal manusia yang

secara teratur bekerja sama dalam kelompok untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

sebagai sultan Buton keempat menetapkan berlakunya “Undang-Undang Dasar Sarana Wolio” atau lebih dikenal dengan Martabat Tujuh, sebagai dasar konstitusi Kesultanan Buton. Dalam suatu riwayat diceritakan bahwa pada saat Kesultanan Buton dipimpin oleh Sultan Dayanu Iksanuddin Khalifatul Khamis yang memerintah tahun 1597-1632 telah diberlakukan Undang-Undang secara tertulis yang didasari pada ajaran agama Islam. Undang-undang itu, dinamakan Undang-Undang Martabat Tujuh. Dalam proses pembuatan undang-undang ini Sultan Dayanu Iksanuddin Khalifatul Khamis didampingi seorang ulama berkebangsaan Arab yang bernama Syekh Syarif Muhammad (Zahari, 1977: Schoorl, 1985: 1; Yunus, 1996: 1; Saidi, 1999: 3). Dalam tradisi lisan diceritakan bahwa berlakunya Undang-Undang Martabat Tujuh diumumkan kepada masyarakat di Daoana Bawo di depan Mesjid Keraton Buton oleh Sapati La Singa pada tahun 1610 M (lihat, Ikram, 2001: 4; 2005: 8; Schoorl, 1985: 9; Yunus, 1995: 20; Zahari, 1977: 59; Zuhdi, 1996: 24). Dapat dimengerti bahwa naskah setua itu tidak dapat bertahan lama karena kondisi cuaca di Buton sangat tidak memungkinkan karena letak yang berada di pesisir pantai. Di samping itu tempat penyimpanan yang tidak baik menyebabkan naskah naskah *martabat Tujuh* dan *Istiadatul Azali* yang dibuat pada masa pemerintahan Dayanu Iksanuddin tidak dapat bertahan lama. Hal-hal yang mendorong lahirnya undang-undang tersebut antara lain: (1) masyarakat, termasuk anak kaum Bangsawan (Kaumu) terkadang telah melakukan suatu tindakan di luar koridor hukum yang ditetapkan pada masa itu; (2) tidak adanya suatu aturan/hukum

positif yang tegas tentang penentuan wewenang penyelenggaraan negara yang sangat dibutuhkan oleh sebuah negara yang merdeka dan berdaulat; (3) masyarakat Buton baru lepas dari krisis ekonomi yang pelik, yaitu musibah kelaparan yang disebabkan kemarau panjang di era pemerintahan sultan Buton ketiga, Sultan Qaim-ad-din (Saidi, 1999: 3).

Perumusan undang-undang itu didasarkan pada pandangan Islam yang diintegrasikan ke dalam budaya lokal masyarakat Buton. Apabila dirinci dasar hukum yang berlaku di Kesultanan Buton terdiri dari empat macam, yaitu: (1) *sara*, yakni Undang-undang Dasar Martabat Tujuh; (2) *tuturaka*, (peraturan pemerintah kesultanan; (3) *Bitara*, yaitu pedoman dalam mengadili atau memutuskan suatu perkara; dan (4) *Gau*, yakni masalah-masalah yang berhubungan dengan aktivitas politik (Moersidi, 1951: 21; Saidi, 1999: 2).

Undang-Undang Martabat Tujuh menjadi sumber dari segala sumber hukum atau menjadi dasar sehingga produk undang-undang yang ada di bawahnya bersumber (disemangati) oleh Undang-Undang Martabat Tujuh. Sebagai Undang-Undang Dasar, maka Undang-Undang Martabat Tujuh secara substansial memuat berbagai aturan hukum berdasarkan ide, pandangan, dan paham orang Buton tentang penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang dilandaskan pada nilai-nilai Islam. Pada hakekatnya Martabat Tujuh merupakan sebuah istilah yang lahir dari mistisisme Islam, yang dikenal dengan tassawuf atau sufisme, yaitu suatu ajaran yang merupakan penjabaran ajaran *wahda al-wujud* (Yunus, 1996: 1-2). Ajaran-ajaran tersebut dipopulerkan di Buton oleh ulama-ulama berkebangsaan Arab seperti; Syekh Syarif Muhammad, Syekh Sayid Alwi, dan Syekh Syaib Raba. Ulama-ulama tersebut datang di Buton sekitar awal abad ke-17 dan ke-18.

Pada abad ke-19 khususnya masa pemerintahan Idrus Kaimuddin (1824 – 1851) mengalami amandemen. Pada masa pemerintahannya *Martabat Tujuh (Sarana Wolio)* hanya menengahkan falsafah dalam masyarakat Buton yang terdiri dari saling menakuti, saling memelihara, saling menyayangi, dan saling menghormati. Kedua tentang tujuh tingkatan dalam *Martabat Tujuh*, yang terdiri dari *martabat ahadiyah, martabat wahdah, martabat wahidiyah, martabat alam arwah, martabat alam mitsal, martabat alam ajsam, martabat alam insane* yang disertai dengan penjelasannya. Ketiga berisi tentang amanat yang tujuh yang terdiri dari, hidup, pengetahuan, kuasa, kemauannya, pendengarannya, penglihatan, berkata dan disertai pula penjelasan. Keempat adalah simbolik *Martabat Tujuh* pada garis keturunan bangsawan dan simbolik martabat Tujuh pada perangkat kesultanan. Keempat menjelaskan tentang sifat dua puluh yang harus diteladani oleh sultan dan sapati. Kelima menjelaskan tentang kekuatan syara. Keenam menengahkan tentang hal-hal yang harus dilindungi dan hak yang diperoleh sultan. Ketujuh tugas dan hak yang dilakukan serta diperoleh sapati dan kenepulu (lihat Niampe, 2009: 105-152). Sehubungan dengan tugas, hak, dan kewajiban para pejabat kesultanan terdapat pada naskah *adat azaliah*. Naskah ini ditulis pada abad ke-19 pada masa pemerintahan Muhammad Idrus kaimuddin. Dengan adanya pembagian tugas tersebut pada masing-masing perangkat atau struktur organisasi pemerintahan dapat menjalankan fungsinya masing-masing sesuai dengan ketentuan yang telah dimuat dalam *adat azaliah*

atau disebut pula *Istiadatul Azali*. Dalam tatanan pemerintahan baik modern maupun tradisional memiliki tatanan atau struktur pemerintahan. Struktur pemerintahan tersebut berfungsi menjalankan roda pemerintahan dengan baik dan benar sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada suatu daerah atau negara. Ndraha (2003: 249) menjelaskan bahwa *designing* (perancangan) yang juga adalah desain organisasi, berkaitan dengan pembentukan dan perubahan struktur organisasi guna meningkatkan dan mencapai efektifitas pencapaian tujuan ("to achieve the organization's goals").

Di kesultanan Buton pada masa pemerintahan Muhammad Idrus Kaimuddin struktur pemerintahannya dapat dilihat dalam naskah atau manuskrip *adat azaliah*. Dalam naskah tersebut disebutkan bagian-bagian struktur birokrasi pada masa pemerintahannya. Berikut struktur birokrasi masa pemerintahan Muhammad Idrus Kaimuddin.

B. Manajemen Pemerintahan

Setiap negara memiliki cara dan pendekatan tertentu dalam menjalankan pemerintahannya. Penyelenggaraan pemerintah tersebut disesuaikan dengan kondisi sosial masyarakat yang dipimpinnya. Meskipun demikian karena sistem pemerintahan ketatanegaraan Buton telah bernuansa Islam maka paham-paham tersebut masuk dalam konsep manajemen pemerintahan di Buton. Meskipun Buton menganut pada pendekatan nilai-nilai Islam dalam penyelenggaraan pemerintahan namun tidak mengabaikan kerangka konsep manajemen pemerintahan yang dianggap modern. Berdasar pandangan Ndraha (2003: 158-159) menjelaskan bahwa manajemen pemerintahan dalam hubungan itu dapat dilihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya: (1) asas dan sistem Pemerintahan; (2)

hukum dan tata pemerintahan; (3) ekologi pemerintahan; (4) filsafat dan etika pemerintahan; (5) praktik penyelenggaraan pemerintahan; (6) kepemimpinan pemerintahan; (7) reformasi pembangunan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut dalam manajemen pemerintahan terdapat tiga hal pokok yang perlu ada yaitu perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan. Di kesultanan Buton dengan berdasar pandangan Ndraha (2003) tersebut di atas, asas pemerintahan adalah menggunakan konsep *binci binciki kuli*, yang secara harfiah berarti cubit mencubit kulit, artinya jika mencubit orang lain terasa sakit maka sudah tentu sat kita dicubit pasti akan terasa sakit pula atau seara umum konsep tersebut dinamakan "tenggang rasa". Penekatan yang digunakan dalam sistem pemerintahan menggunakan sistem semi aritokrasi (Yunus, 1995). Berkaitan dengan hukum dan tata pemerintahan telah diatur dalam Undang-Undang Martabat Tujuh yang ditulis pada tahun 1610, pada masa pemerintahan Sultan Dayanu Ikhsanuddin. Di samping itu dibuat pula naskah yang mengatur tugas dan kewajiban pejabat pemerintah kesultanan yaitu *istiadatul azali*. Sehubungan dengan ekologi pemerintahan, terciptanya komunikasi positif diantara perangkat atau pejabat pemerintahan. Dalam jabatan pemerintahan kenepulu dianggap sebagai "istri" dari sapati karena jika sapati berhalangan maka tugas dan tanggungjawabnya dilaksanakan oleh kenepulu. Hal tersebut menandakan bahwa setiap perangkat atau pejabat pemerintahan yang ada dalam pemerintahan kesultanan saling mendukung dan membantu. Berkaitan dengan

filsafat dan etika pemerintah bahwa setiap pejabat harus saling menghormati tugas dan wewenang yang diberikan berdasar amanat undang-undang Martabat Tujuh, kecuali itu bahwa ada dalam aturan yang telah ditetapkan bahwa jika ada pejabat yang berhalangan maka jabatan dibawanya akan menjalankan tugas pada jabatan yang berada setingkat di atasnya. Dalam kaitan dengan praktek penyelenggaraan pemerintahan, yaitu Buton berdasarkan pada pandangan Islam maka setiap pejabat kesultanan menjalankan tugas dan fungsinya seperti yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Kesultanan Buton yaitu Martabat Tujuh. Setiap pejabat harus menjalankan amanah yang telah diberikan berdasakan undang-undang tersebut. Oleh karena itu dalam konteks lokal bahwa jabatan bukanlah hal yang diduduki tetapi "soda" (pikul) sehingga menjadi sebuah tanggungjawab moral kepada Allah swt. Setiap pejabat yang dipercaya diharuskan memahami konsep marifat dalam Islam. Bagi pemegang jabatan dengan memiliki iman dan ketakwaan yang baik kepada Allah swt dapat menjalankan amanah yang diberikan kepadanya. Demikian halnya dengan sultan karena dianggap sebagai titisan Allah swt dimuka bumi sehingga ia wajib menjalankan kebenaran. Jika pada akhirnya mengalami kekeliruan dalam menjalankan tugasnya maka dia wajib turun dari jabatan yang dipikulnya kemudian diberi sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku. Sementara itu, berkaitan dengan kepemimpinan pemerintahan, bahwa sultan sebagai pemegang legitimasi kekuasaan tertinggi dalam menjalankan pemerintahannya menjadi sebuah contoh atau tauladan bagi para pejabat dibawanya. Reformasi pembangunan daerah diwujudkan dalam sebuah pembangunan pertahanan militer dan pelayanan terhadap masyarakat. Pada masa pemerintahan Muhammad Idrus kaimuddin dalam upaya

membangun kekuatan tersebut dibentuk jabatan tambahan yaitu Lakina Badia dan Lakina Sorawolio. Kedua pemimpin tersebut bertugas membanun kekuatan militer. Hal ini dapat dipahami bahwa pada saat tersebut ada beberapa rongrongan yang dilakukan oleh kelompok tertentu khususnya orang-orang pribumi (Buton) untuk melawan pemerintah yang sah.

Setiap pemimpin yang terpilih berdasarkan musyawarah yang dilakukan oleh lembaga tertinggi pemerintahan, yaitu *siolimbona* harus dapat melaksanakan peran yang didapatkannya sebagai amanat dari konstitusi Undang-Undang. Dalam tugas-tugasnya seorang sultan harus dapat melakukan pengayoman terhadap masyarakat yang dipimpinnya. Pada situasi zaman tersebut bentuk keamanan lebih penting dari berbagai dimensi kehidupan karena dengan terciptanya keamanan berarti masyarakat dapat menjalankan aktivitasnya untuk bertani, melaut, dan berdagang. Demi stabilitas keamanan tersebut dibuat tambahan jabatan yang akan melatih dan mengerahkan kekuatan militer. Meskipun bahwa telah ada kapiten laut (*Kapitalao*) yang terdiri dari 2 yaitu kapiten barat dan timur oleh sultan dianggap perlu membangun kekuatan militer di darat yaitu lakina sorawolio yang berada pada bagian timur dan lakina baadia yang berada bagian barat. Dengan demikian bahwa kekuatan militer yang pada awalnya hanya berfokus pada bagian laut namun pada saat pemerintahannya kekuatan di darat dianggap perlu karena adanya ketidakstabilan keamanan di wilayah darat pula.

Pada bidang agama, dengan lemahnya

pemahaman Islam maka dianggap perlu dibuatnya beberapa tulisan yang bernafaskan Islam. Tidak hanya sultan yang gemar menulis tetapi sekretarisnya pun gemar menulis karya sastra yang bernuansa Islam (lihat Hasaruddin, 2012). Tanah-tanah ulayat yang dapat difungsikan oleh masyarakat dilimpahkan kepada penguasa kampong (*kadie*) untuk melakukan organisasi kepada masyarakat yang membutuhkannya melalui suatu kesepakatan tertentu mengenai waktu (lama) pengelolaan tanah tersebut.

Pada bentuk pengawasan pemerintahan, dalam struktur pemerintahan terdapat majelis atau pada masa sekarang diibaratkan sebagai DPR. Seluruh aktifitas pejabat kesultanan diawasi oleh badan tersebut. Jika ada dari seseorang pejabat yang melakukan pelanggaran maka pejabat tersebut wajib turun dan diberi hukuman sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

C. Kesimpulan

Administrasi pemerintahan Kesultanan Buton masa Muhammad Idrus Kaimuddin (1824 - 1851) bercirikan sistem administrasi modern yang berdasarkan ajaran Islam. Hal ini dapat dilihat pada :

1. Organisasi dalam sistem pemerintahan ini telah berdasarkan pada organisasi modern dengan struktur yang jelas dalam mencapai tujuannya. Disamping itu kultur yang berdasarkan pada ajaran Islam dan telah memperhatikan perubahan lingkungan kerajaan di sekitarnya.
2. Manajemen pemerintahannya telah bercirikan manajemen pemerintahan modern yang memperhatikan fungsi perencanaan, fungsi organisasi, dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

(Edisi 1 Januari 1999). Kendari. Yayasan Wolio Molagi.

DAFTAR PUSTAKA

- Enre, Fachruddin Ambo. 1999. *Ritumpanna Weenrenge: Sebuah Episode Sastra Bugis Klasik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hasaruddin, 2005. "Kabanti Paiasa Mainawa: Sebuah Kajian Filologi. Tesis Magister PPs. Undap Bandung.
2006. *Sipanjongga Dalam Hikayat Negeri Butun: Suatu Penjelasan Singkat*. Dalam *Jurnal Filologi Melayu*. Jilid 14 Tahun 2006.
- Hasaruddin dan Andi Tenri. 2012. *Peranan Sultan Dalam Pengembangan Tradis Tulis di Kesultanan Buton*. Dalam *Jurnal Jumentara*. Vol. 3 No. 2
- Ikram, Achadiati, et.al. 2001. *Katalog Naskah Buton Koleksi Abdul Mulku Zahari*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ikram, Achadiati. 2005. *Istiadat Tanah Negeri Butun: Edisi Teks dan Komentar*. Jakarta: Djambatan.
- Moersidi. 1951. *Undang-Undang Dasar Kesultanan Buton*. Buton. Tanpa Penerbit.
- Niampe, La. 2009. *Undang-Undang Buton Versi Muhammad Idruus Kaimuddin*. Kendari: FKIP Unhalu
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi : Ilmu Pemerintahan Baru I*. Jakarta: Rineka Cipta
- Mu'jizah, 2005. *Martabat Tujuh Edisi Teks dan Pemaknaan Tanda Serta Simbol*. Jakarta: Djambatan
- Pigeud, Th. 1960. *Java in Fourteenth Century: A Study in Cultural History (I)* The Hague, Martinus Nijhoof.
- Rudyansjah, Tony. 2009. *Kekuasaan, Sejarah, & Tindakan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Saidi, E.A. Moh. 1999. "Kabanti: Nasehat Wolio (Buton)". Dalam *Majalah Budaya Buton* (Edisi 1 Januari 1999). Kendari. Yayasan Wolio Molagi.
- Schoorl, J.W. 1986. *Power, Ideology and Change in The Early State of Buton*. Makalah disajikan pada saat kongres Indonesia-Belanda yang ke-5. gravenhag. Belanda
- Yunus, Abdul Rahim. 1995. *Posisi Tasawuf dalam Sistem Kekuasaan di Kesultanan Buton Dalam Abad Ke-17*. Jakarta: INIS.
- Zaenu, La Ode. 1985. *Buton Dalam Sejarah Kebudayaan*. Surabaya: Suradipa
- Zahari, A.M. 1977. *Sejarah dan Adat Fiy Darul Butuni*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Zuhdi, Susanto, et.al 1996. *Kerajaan Tradisional Sulawesi Tenggara: Kesultanan Buton*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI
- Zuhdi, Susanto. 2010. *Sejarah Buton Yang Terabaikan Labu Rope Labu Wana*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.