

ETIKA BIROKRASI AL-GHAZALI

Oleh: Uup Gufron

Universitas Indraprasta (UNINDRA) PGRI Jakarta

ABSTRAK

*Artikel ini bertujuan untuk mengetahui dan menggali konsep etika bekerja para pegawai dan pemimpin dalam sebuah pemerintahan. Artikel ini dinilai penting karena Al-Ghazali merupakan pemikir Islam yang memiliki pandangan yang kuat terhadap aplikasi etika sebagai basis berhubungan sosial. Al-Ghazali berpandangan bahwa birokrasi yang baik adalah birokrasi yang mengedepankan pelayanan kepada publik yang baik. Barometer pelayanan yang baik itu apabila birokrasi tersebut menerapkan konsep transparansi (*al-syafāfiyah*), efektif (*al-fi'ālah*), efisien (*al-kafā'ah*), kesetaraan (*al-musāwah*), dan berorientasi kedepan (*himmah al-'āliyah*). Konsep etika birokrasi Al-Ghazali memiliki kemiripan dengan gagasan etika birokrasi yang digagas oleh para pemikir modern saat ini.*

Kata Kunci: Indonesia, Pemerintahan, Etika, Al-ghazali

PENDAHULUAN

Secara etimologis, etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* yang berarti watak, kesusilaan atau adat.¹ Dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia* yang lama karangan Poerwadarminta tahun 1953 dinyatakan bahwa etika adalah ilmu pengetahuan tentang asas-asas moral (akhlak). Sementara *Kamus Umum Bahasa Indonesia* yang baru oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan tahun 1988 menjelaskan bahwa 'etika' memiliki tiga arti: *pertama*, etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); *kedua*, etika adalah kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; *ketiga*, etika adalah nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Dari pengertian pengetahuan kebahasaan ini terlihat bahwa etika berhubungan dengan upaya menentukan tingkah laku manusia. Adapun arti etika dari segi terminologi (istilah) yaitu sebagaimana yang telah

¹Achmad Charris Zubair, *Kuliah Etika*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1980), hal. 13.

dikemukakan oleh para ahli dengan ungkapan yang berbeda-beda sesuai dengan sudut pandangnya masing-masing. Ahmad Amin misalnya mengartikan etika adalah ilmu yang menjelaskan arti baik dan buruk, menerangkan apa yang seharusnya dilakukan oleh manusia, menyatakan tujuan yang harus dituju oleh manusia di dalam perbuatan mereka dan menunjukkan jalan untuk melakukan apa yang seharusnya diperbuat.²

Dalam pandangan lain menyebutkan bahwa etika adalah filsafat nilai, pengetahuan tentang nilai-nilai, ilmu yang mempelajari soal kebaikan dan keburukan di dalam hidup manusia semuanya, terutama mengenai gerak-gerik pikiran dan rasa yang merupakan pertimbangan dan perasaan sampai mengenai tujuannya bentuk perbuatan.³ Berikutnya dalam *Encyclopedia Britannica*, etika dinyatakan sebagai filsafat moral, yaitu studi yang sistematis mengenai sifat dasar dari konsep-konsep nilai baik, buruk, harus, benar, salah, dan sebagainya.⁴

Secara sederhana, etika dapat dikatakan sebuah kajian tentang moralitas (*the study of morality*). Etika secara etimologis memiliki makna yang sama dengan moral. Tetapi, secara terminologis, etika dalam posisi tertentu memiliki makna yang berbeda dengan moral. Sebab etika memiliki tiga posisi yakni etika sebagai sistem nilai, kode etik dan filsafat moral.⁵ Sebagai sistem nilai, etika berarti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Posisi inilah dimana sebagian besar makna etika dipahami sehingga muncul istilah-istilah Etika Islam, Etika Budha, Etika Kristen, dan sebagainya. Dalam posisi ini pula makna etika sama dengan moral.

Untuk menjalankan proses administrasi publik atau administrasi negara, maka diperlukan suatu organisasi yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan roda administrasi publik. Organisasi inilah yang menurut B. Guy Peters⁶ dikenal dengan istilah 'birokrasi', yaitu suatu organisasi yang mempunyai struktur kewenangan dalam hal menjalankan aturan umum dan khusus untuk menjaga eksistensi struktur kewenangan tersebut serta untuk menjalankan administrasi sesuai dengan aturan.

²Abuddin Nata, *Ahlak Tasawuf*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 90.

³Zaenal Muti'in Bahaf, *Filsafat Umum*, (Serang: Keiysa Press, 2009), hal. 219.

⁴*Encyclopedia Britannica XII*, 1955, hal. 534

⁵K. Bertens, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hal 35

⁶Frederick C. Mosher, *Public administration*, hal. 4

LANDASAN TEORI

BIROKRASI (*AL-DÎWÂN*)

Birokrasi (*al-dîwān*)⁷ adalah sekelompok orang yang bekerja untuk administrasi negara dan pelayanan publik dalam sebuah negara. Birokrasi dibentuk untuk memelihara hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak kesultanan yang menyangkut pekerjaan, harta kekayaan, tentara dan pekerja yang mengerjakan tugas-tugas tersebut. Al-Ghazali menilainya sangat penting perannya. Mengingat bahwa Al-Ghazali membagi kekuasaan pada tiga kelembagaan negara, yakni Majelis Musyawarah, Dewan Mahkamah, dan Dewan Menteri, maka birokrasi merupakan kelompok kerja yang terbagi dalam tiga lembaga negara tersebut. Kelompok kerja yang masuk dalam Dewan Menteri bekerja dan bertugas untuk menjalankan program pemerintah. Sementara kelompok kerja Dewan Mahkamah bekerja dan bertugas untuk melakukan pengadilan yang jujur, adil dan amanah. Ini dibuktikan dengan adanya surat yang dilayangkan Al-Ghazali kepada Mujiruddin, Menteri Seljuki,⁸ agar mengangkat seorang sekretaris jujur, adil dan amanah. Adanya sekretaris dalam lingkungan Dewan Mahkamah menunjukkan bahwa dalam Dewan Mahkamah adalah satuan kerja yang bertugas untuk mengadili kasus-kasus hukum. Namun, untuk Majelis Musyawarah, karena Al-Ghazali tidak menjelaskannya secara spesifik apakah ia terdiri dari sebuah kelompok kerja atau hanya individu-individu saja. Selain tiga lembaga negara tersebut, Al-Ghazali juga menyebut adanya satuan kerja dalam pemerintahan daerah atau lokal yang dipimpin oleh seorang gubernur (*amir*). Satuan kerja ini pun disebut pemerintahan, yang terdiri dari kelompok kerja (birokrasi), pejabat (birokrat), dan pegawai pemerintah. Perbedaan kepemimpinan

⁷*Diwan* secara harfiah berarti nama tempat ‘berkantor’ para sekretaris. *Diwan* juga dapat diartikan kumpulan lembaran-lembaran dan daftar tulisan yang berisi nama-nama tentara dan para pemberi sedekah. Bisa juga diartikan sebagai ‘pusat administrasi’. Pada permulaan Islam, ada tiga macam diwan, yakni 1) *Diwanul Insyā* (Kantor Pembuatan Surat-Surat Kenegaraan); 2) *Diwanul Jaisyi* (Pusat Data Personel Militer); dan 3) *Diwanul Kharaj/Al-Jibayah* (Pusat Pengelolaan Keuangan Negara. Orang yang menggagas adanya diwan ini adalah Amirul Mukmini Umar bin Khattab (lihat Prof. Dr. Muhammad Mustafa Azami, *65 Sekretaris Nabi SAW*, Jakarta: Gema Insani Press, 2008, hal. 6). Menurut Al-Mawardi, dalam bahasa Perisa, *diwan* adalah sebutan (nama) setan, dan mereka yang bekerja di istana raja Persia disebut *diwan*, karena mereka dikenal memiliki ketelitian dan kejelian menangani urusan-urusan mereka. Menurut Al-Mawardi, yang pertama kali membentuk *diwan* dalam sejarah Islam adalah Khalifah Umar bin Khattab. (lihat Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Bedah Ahkam Al-Sulthaniyah Al-Mawardi*, hal. 125-126) Dengan demikian, jika melihat fungsi, kegunaan dan keberadaan *diwan* demikian, maka dalam konteks ketatanegaraan modern, *diwan* sama dengan ‘Birokrasi Pemerintahan’, yaitu sekelompok orang yang bekerja di sebuah unit kerja atau kantor sebagai pusat administrasi. Al-Ghazali menyebut kata *diwan* ketika menyebut suatu kelembagaan atau satuan unit kerja.

⁸Abdul Qayyum, *Letters of Al-Ghazali*, (Lahore: Islamic Publication, 1976), hal. 113

seorang gubernur dengan kepemimpinan khalifah hanya pada tingkat wilayah kekuasaannya saja. Sementara sistem kerjanya sama.

Menurut Al-Ghazali, kepala negara dapat dikenal baik namanya dan semakin tinggi kehormatannya karena adanya peran seorang *wazir* (menteri) yang tergolong baik, sempurna dan adil. Seorang *wazir* atau menteri adalah seorang birokrat yang bekerja di lingkungan birokrasi. Ia adalah pimpinan birokrasi yang bekerja dengan sekelompok orang yang disebut pegawai pemerintahan. Di satu sisi ia adalah pemimpin di dalam kelompok kerja, di sisi lain ia adalah pembantu kepala negara, yang bertanggung jawab menjalankan program kepala negara.

Kata *wazir* terdapat dalam Al-Quran Surat Al-Furqan ayat 35,⁹ yang menyebutkan bahwa Nabi Harun diangkat sebagai *wazir*-nya Nabi Musa. Dalam QS. Thaha ayat 29-31¹⁰ juga disebutkan tentang hal demikian. Kemudian dalam satu hadits¹¹ juga diceritakan bahwa seorang *wazir* hendaknya dipilih dari orang-orang yang jujur. Jika *wazir* diperbolehkan di dalam masalah-masalah kenabian, maka lebih-lebih diperbolehkan adanya *wazir* di dalam pemerintahan. *Wazir* adalah orang yang diangkat oleh penguasa tertinggi pemerintah yang mengemban tugas-tugas berat, membantunya memberi saran dan menjadi rujukan dalam masalah-masalah tertentu. Jabatan inilah yang disebut *wazir*.¹²

Jabatan *wizarah* (kementerian) dalam pengertian yang telah dikemukakan dikenal di kalangan umat Islam sejak hidup Rasulullah. Dalam sejarah Rasulullah disebutkan bahwa Abu Bakar dijadikan oleh Rasulullah sebagai *wazir*-nya. Ketika Rasulullah wafat, kaum muslimin kemudian memilih Abu Bakar menjadi khalifah dan ia menjadikan Umar bin Khattab sebagai *wazir*-nya. Kemudian diteruskan oleh Utsman bin Affan dan Ali bin

⁹Firman Allah dalam QS. Al-Furqan: 36: “*Kami telah menjadikan Harun saudara (Musa) sebagai wazir (pembantu)-nya.*”

¹⁰Firman Allah dalam QS. Thaha: 29-31: “*Dan jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku, (yaitu) Harun, saudaraku, teguhkanlah dengan dia kekuatanku.*”

¹¹Nabi bersabda: “*Jika Allah menghendaki atas seorang amir kebaikan, Dia menjadikan baginya seorang pembantu (wazir) yang jujur dan benar; jika ia lupa, ia mengingatkannya dan jika ia ingat, ia membantunya. Jika Allah menghendaki atasnya selain yang demikian, Dia menjadikan baginya wazir yang jahat atau buruk. Jika ia lupa, ia tidak mengingatkannya dan jika ia ingat, ia tidak membantunya.*” (HR. Abu Daud, Al-Baihaki, Ibnu Hibban)

¹²Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqih Siyasaah*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2008), hal. 309

Abi Thalib.¹³ Artinya, seorang *wazir* adalah orang yang terdekat dengan kepala negara. Ia mengerti tentang visi dan misi kepala negara dalam membangun negeri.

Pada zaman Dinasti Umayyah, *wizarah* merupakan pangkat paling tinggi di seluruh dinasti tersebut. *Wazir* memiliki hak pengawasan umum terhadap semua persoalan, disamping bertindak dengan kekuatan konsultatif dan semua persoalan lain yang sifatnya defensif atau ofensif. Dia juga mempunyai hak pengawasan terhadap departemen kemiliteran, kewajiban membagi gaji militer pada setiap permulaan bulan dan lain-lain.¹⁴ Dalam konteks politik terkini di Indonesia, wazir yang bertugas untuk menyalurkan gaji para militer adalah *wazir* bidang keuangan, atau Menteri Keuangan. Pengangkatan *wazir* tidak harus satu orang. Bisa lebih tergantung kebutuhan.

Pada Dinasti Abbasiyah, kedaulatan (kekuasaan raja) berkembang. Pangkat-pangkat kerajaan semakin banyak dan tinggi. Waktu itu, kedudukan seorang *wazir* semakin besar dan bertambah penting. Dia menjadi utusan dalam melaksanakan kekuasaan eksekutif. Pangkatnya menarik perhatian orang. Setiap orang tunduk kepadanya. Pengawasan terhadap tata buku dipercayakan kepada *wazir*, sebab fungsinya menuntut supaya dia membagi gaji tentara.¹⁵ Maka dia pun perlu mengawasi pengumpulan dan distribusi uang. Selanjutnya, pengawasan terhadap surat-menyuran dan korespondensi resmi dipercayakan pula kepadanya, untuk menjaga rahasia-rahasia raja dan memelihara gaya bahasa yang baik, karena pada waktu itu bahasa rakyat banyak yang rusak. *Khatam* (stempel negara) diletakkan pada dokumen-dokumen raja, untuk memeliharanya supaya tidak tersebar secara umum. Dan ini juga dipercayakan kepada *wazir*.

Pada masa Dinasti Abbasiyah, seorang *wazir* menikmati kekuasaan luas seperti kekuasaan khalifah. Ia bisa mengangkat pejabat dan memberhentikannya, mengawasi peradilan, dan pemasukan negara dan lain-lainnya. Dari sini dapat dikatakan bahwa *wizarah* dengan kaidah-kaidahnya, sistemnya, protokolernya, dan aturan-aturannya, telah ada pada pemerintahan Abbasiyah. Sedangkan sebelum itu tidak demikian, melainkan setiap khalifah dan penguasa memiliki pengawal dan petugas sendiri. Ketika Bani Abbas menguasai pemerintahan, baru kaidah-kaidah *wizarah* disusun dan menjadi buku.

¹³Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Sistem Politik Islam*, (Jakarta: Rabbani Press, 2000), hal. 224

¹⁴Ibnu Khaldun, *Muqaddimah*, hal. 238

¹⁵*Ibid*, hal. 238

Karena pentingnya keberadaan birokrasi, Al-Ghazali memandang bahwa apabila birokrasi dalam sebuah negara yang dipimpin oleh seorang menteri yang baik (*husn al-wazir*), maka penilaian baik akan tertuju pula pada kepala negara. Karena, birokrasi adalah mesin kerja utama dari sebuah pemerintahan. Tidak mungkin seorang kepala negara dapat membangun negaranya tanpa bantuan menteri dan birokrasi yang dipimpinnya. Al-Ghazali juga memandang bahwa apabila seorang kepala negara tidak mendiskusikan persoalan negara dan pemerintahan dengan bawahannya, yakni kepada pimpinan birokrasi atau seorang menteri, maka dapat dipastikan akan tersesat dalam menjalankan pemerintahannya.

Al-Ghazali berpedoman bahwa betapa Rasulullah yang agung, mulia dan memiliki derajat yang tinggi, namun Allah menyuruh Rasulullah untuk melakukan musyawarah dengan para sahabatnya yang alim dan pintar.¹⁶ Ini artinya bahwa fungsi adanya birokrasi dalam sebuah negara dan pemerintahan menurut Al-Ghazali tidak hanya terbatas sebagai bentuk tugas dan pekerjaan. Lebih dari itu, adanya birokrasi berfungsi agar adanya proses diskusi, *sharing* atau musyawarah antara atasan dan bawahan. Dalam terminologi administrasi modern, musyawarah dalam sebuah pemerintahan atau birokrasi disebut rapat. Agenda rapat dilakukan secara gradual (rutin) atau bisa juga karena ada persoalan yang mendadak, sehingga perlu ada rapat.

Adanya rapat tentu sangat penting, sebab di dalam rapat akan ditemukan berbagai kendala, hambatan, saran, dan solusi pada setiap masalah yang dihadapi dalam sebuah pemerintahan dan birokrasi. Ketika rapat, para birokrat dan pegawai juga membahas program dan capaian yang harus dilakukan. Adanya rapat salah satunya bertujuan untuk membuat acuan yang hendak dicapai.

Lebih jauh Al-Ghazali juga berpendapat bahwa keberadaan adanya birokrasi dalam sebuah pemerintahan adalah upaya mencontoh apa yang Rasulullah lakukan. Sebab, Rasulullah juga mengangkat para sahabatnya untuk mengemban tugas masing-masing sesuai dengan kemampuan dan keahliannya.¹⁷ Sebut saja, misalnya, Nabi Muhammad

¹⁶ Firman Allah dalam QS. Ali Imran: 159: “*Bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu.*” Firman Allah yang lain dalam QS. Thaha: 29-32: “*Dan jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku, yaitu Harun saudarku, teguhkanlah ia dengan kekuatanku, dan jadikanlah dia sekutu dalam urusanku.*”

¹⁷ Sabda Rasulullah yang berbunyi: “*Apabila sesuatu urusan diserahkan kepada bukan ahlinya, maka tunggu saat kehancurannya*” (HR. Bukhari).

mengangkat Zaid bin Harist sebagai sekretarisnya. Zaid bertugas untuk menulis surat dan mencatat setiap perkataan Rasulullah. Jika seorang nabi dan rasul saja memerlukan pembantu atau birokrasi dalam menjalankan roda pemerintahan, maka orang lain yang bukan Nabi tentu akan lebih membutuhkannya.

Menurut Al-Ghazali, jabatan sekretaris (*katib*) bisa masuk dalam departemen surat-menyurat resmi dan tulis-menulis.¹⁸ Istilah politik di Indonesia mungkin bisa dipadankan dengan Kementerian Sekretaris Negara. Bisa juga jabatan sekretaris masuk dalam setiap lembaga kenegaraan. Jabatan ini menurut Ibnu Khaldun tidak begitu penting di dalam pemerintahan, karena banyak negara yang sama sekali tidak membutuhkannya, bahkan sengaja membuangnya. Misalnya dinasti-dinasti di mana kemurnian kebudayaan Badui (Bedouin) belum dipengaruhi, perkembangan (kerajaan tangan) cukup menonjol.¹⁹ Namun, bagi Al-Ghazli, jabatan sekretaris sangatlah penting. Mengingat segala yang terkait dengan *kitabah* (surat-menyurat) sebuah negara ada di tangan kekuasaannya. Bahkan, kata Al-Ghazali, seorang kepala negara tidak boleh sembarangan mengangkat seorang *katib*. Ia haruslah orang yang kompeten, jujur dan pandai tulis-menulis.

Salah satu fungsi jabatan sekretaris (*katib*) adalah *tawqi'*, yakni seorang sekretaris duduk di depan pimpinannya, baik kepala negara atau *wazir*, selama berlangsung pengadilan (Penetapan Undang-Undang atau peraturan) dan penetapan hukum (Surat Keputusan) dalam forum-forum umum, dan sekretaris mencatat ketetapan yang diterimanya dari kepala negara mengenai pengaduan yang diajukan. Seringkali pencatatannya itu dengan kata-kata singkat. Karena itu, orang yang memberikan *tawqi'* perlu sekali memiliki pengetahuan yang dalam mengenai tata bahasa sehingga pencatatannya benar.

Dari penelitian para ahli disebutkan bahwa seluruh sekretaris Rasulullah saw berjumlah 65 orang. Salah satunya disebutkan oleh Prof. Dr. Muhammad Mustafa Azami.²⁰ Banyaknya sekretaris yang dimiliki Rasulullah pada saat memimpin Madinah tidak lain karena mempertimbangkan tugas dan tanggung jawab para sahabatnya yang disesuaikan dengan keahlian dan kecakapan mereka. Dalam konteks administrasi negara modern, para sekretaris Rasulullah tersebut hakikatnya adalah para administrator yang

¹⁸Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqih Siyasa*, hal. 318

¹⁹Ibnu Khaldun, *Muqaddimah*, hal. 246

²⁰ Prof. Dr. Muhammad Mustafa Azami, *65 Sekretaris Nabi SAW*, hal. 1-8

mengatur urusan administrasi kenegaraan. Karena, meskipun mereka bertindak sebagai sekretaris, tugas dan pekerjaan mereka berbeda-beda. Secara garis besar, 65 sekretaris Rasulullah tersebut bertugas sesuai dengan *job description* yang jelas, diantaranya:

1. Para pencatat wahyu seperti Zaid bin Tsabit yang kemudian ditugaskan untuk menyalin al-Quran secara lengkap pada masa pemerintahan Khailfah Usman bin Affan.
2. Para sekretaris yang bertugas mencatat urusan kenegaraan seperti menulis surat-surat untuk para raja.
3. Sekretaris yang menulis akad-akad perjanjian seperti Ali bin Abi Thalib, yang menulis isi piagam perjanjian Hudaibiyah.
4. Sekretaris yang menulis kebutuhan-kebutuhan Nabi yang bersifat mendadak seperti Al-Mughirah bin Syu'bah.
5. Sekretaris yang menulis akad perjanjian utang-piutang antar penduduk seperti Abdullah bin Al Arqam.
6. Sekretaris yang mendata rampasan perang seperti Mu'aqib bin Abi Fatimah ad-Dausi.
7. Sekretaris yang menulis renovasi Hijaz seperti Hudzaifah Ibnul Yaman
8. Ada juga yang bertugas sebagai khalifahnya para sekretaris Nabi (sejenis Sekretaris Umum), yaitu Hanzhalah.

Al-Ghazali menyebutkan bahwa kepala negara membicarakan mengenai tugas-tugasnya dengan para menteri dan jajarannya. Para menteri memberitahukan mengenai pelbagai laporan kenegaraan. Dengan demikian, kepala negara dapat memperoleh kebahagiaan dan lawan-lawan politiknya pun dapat ditekan. Seorang menteri adalah orang yang paling berhak mendapat informasi, penghargaan dan penghormatan yang layak dari kepala negara.

Lebih jauh Al-Ghazali menyebutkan bahwa kepala negara harus menyadari bahwa kekalnya kekuasaan kepala negara adalah karena jajaran bawahan dan birokrasinya. Apabila menteri simpati kepada kepala negara lantaran perkataannya yang bagus dan tindak-tanduknya yang luhur, maka ia harus memberikan dukungan kepadanya dan menganjurkan agar kebiasaan yang baik itu dapat tetap dipertahankan. Seorang menteri dan pejabat teras lainnya harus menyadari bahwa jika mereka berbuat kebaikan kepada

kepala negara, maka sesungguhnya hal itu tidak lain karena jaminan dan berkat perlindungan yang diberikan kepala negara.

1. Transparansi

Dalam pandangan Al-Ghazali, transparansi atau keterbukaan tidak hanya terkait dengan informasi dan pelayanan publik. Transparansi juga terkait dengan keterbukaan atas pendapatan keuangan yang diperoleh pemerintah. Sumber pemasukan negara haruslah jelas dan didapat dengan cara yang halal. Praktik-praktik kecurangan dan manipulasi dinilai Al-Ghazali adalah uang yang diperoleh dengan cara haram. Menurut Al-Ghazali, mengenai sumber pemasukan keuangan negara, ia membaginya pada dua bagian, yakni keuangan yang diperoleh dari masyarakat non-muslim dan masyarakat muslim. Pendapatan halal yang diperoleh dari rakyat non-muslim adalah pemasukan yang berasal dari empat hal, yakni, 1) harta rampasan perang (*ghanimah*); 2) harta sukarela yang didapat karena melindungi orang non-muslim (*fa'i*); 3) uang pajak; dan 4) harta yang diperoleh dari hasil perjanjian.²¹ Empat sumber ini halal diambil dan dipergunakadkan oleh negara untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya.

Sementara itu, sumber pemasukan yang diperoleh dari orang muslim dianggap halal bagi negara dan dipergunakan untuk operasional pemerintahan adalah; 1) harta warisan; 2) barang hilang (*luqathah*) yang tidak jelas pemiliknya; dan 3) harta dari wakaf kaum muslim. Ketiga sumber ini halal dipergunakan negara untuk kemakmuran rakyatnya. Namun, ada tiga sumber yang menurut Al-Ghazali nilainya tidak halal alias haram apabila negara atau pemerintah mengambil uang dari kaum muslim dari sumber sebagai berikut; 1) bea cukai; 2) harta yang diperoleh dengan cara paksa; dan 3) harta dari hasil korupsi.²²

Menarik apa yang disebutkan Al-Ghazali ini. **Pertama**, bea cukai atau pajak dari kaum muslim adalah haram hukumnya untuk dijadikan sumber pemasukan negara. Bea cukai adalah pajak hasil perdagangan. Bagi Al-Ghazali, pajak hukumnya halal diterima oleh negara apabila diperoleh dari kaum non-muslim. Tetapi, pajak tidak boleh diambil dari orang muslim. Jika mengambil pajak dari orang muslim, maka haram hukumnya. Ini

²¹Al-Ghazali, *Ihya Ulum Al-Din*, hal.421

²²Al-Ghazali, *Ihya Ulum Al-Din*, hal 421

tentu berlawanan arah dengan apa yang umum kita saksikan saat ini bahwa umat Islam juga dikenakan pajak.

Kedua, soal harta yang diperoleh dengan cara paksa. Yang dimaksud dengan cara paksa di sini adalah sumber yang diperoleh dari umat Islam dengan cara tidak halal seperti merampas, merampok, mencuri, dan sebagainya. Sumber pemasukan seperti ini tidak halal untuk negara. Haram hukumnya. Yang dimaksud dengan cara paksa bisa juga misalnya memberi sanksi denda yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kita sering menyaksikan para Pedagang Kaki Lima (PKL), yang satu sisi ia dilarang untuk berjualan di tempat yang tidak semestinya, tetapi di sisi lain ia juga dikenakan uang retribusi oleh oknum petugas di lapangan. Kalau pun uang itu kemudian masuk ke dalam kas Negara, maka uang itu tetap tidak halal. Sebab, uang itu tidak didapat dengan cara benar, melainkan dengan paksa. Apalagi, apabila uang itu justru disalahgunakan oleh petugas sehingga tidak sampai masuk ke dalam kas negara.

Ketiga, harta hasil korupsi. Hukumnya haram bagi negara apabila memperoleh sumber pemasukan kas negara dari hasil korupsi seperti uang sogok maupun uang gratifikasi. Uang sogok atau 'pelicin' biasanya bersumber dari tiga arah, yakni 1) dari para pelaku kejahatan. Para pelaku pidana sengaja memberikan uang kepada aparaturnya penegak hukum agar kasusnya dibebaskan atau diperingan. Dengan uang imbalan, para penegak hukum diharapkan dapat permisif dengan para pelaku kejahatan. 2) Dari pengusaha yang bermaksud mendapatkan tender. Ini biasanya dilakukan oleh para pengusaha yang terlibat dalam proyek atau kegiatan yang diadakan oleh pemerintah atau instansi pemerintah. Dengan memberi uang kepada oknum pejabat, si pengusaha berharap dapat dengan mudah memperoleh proyek yang diinginkannya. Praktik-praktik semacam ini biasa kita dengar dan saksikan di Negeri ini. Para pengusaha sengaja berdekatan dengan kekuasaan yang tujuannya agar bisa memperoleh keuntungan besar dalam bisnis. 3) Uang gratifikasi. Yang dimaksud dengan gratifikasi adalah pemberian suka rela tapi tidak halal dari masyarakat kepada pejabat. Al-Ghazali menyebutkan:

Keuangan publik di masa kita, seluruhnya atau sebagainnya, didasarkan atas sumber-sumber haram. Kenapa? Karena sumber-sumber yang sah seperti zakat, sedekah, fa;i, dan ghaniman tidak ada, Jizyah memang diberlakukan tetapi

*dikumpulkan dengan cara yang ilegal. Di samping itu, terdapat banyak jenis retribusi yang dibebankan kepada umat Muslim-ada penyitaan, penyusunan dan banyak ketidakadilan.*²³

Al-Ghazali memandang bahwa semua pejabat negara dan pemerintahan harus memiliki sifat amanah dan keterbukaan. Sifat ini menurut Al-Ghazali adalah moral politik, dan bukan prinsip politik. Sebab, dia memandangnya sebagai suatu sifat yang harus dimiliki oleh masing-masing petugas pemerintahan, supaya berlaku jujur di dalam menjalankan tugas yang diamanatkan kepadanya.

Al-Ghazali mengecam keras pada kepala-kepala negara dan pembesar pemerintahan yang tidak jujur dalam mengelola jabatannya, dan menasehatkan supaya rakyat muslim tidak bergaul rapat dan menundukkan kepala kepada pengusaha-pengusaha yang zalim. Nasihat ini terutama diberikannya kepada para ulama yang menjadi penyuluh umat dan pemimpin-pemimpin rakyat supaya jika perlu mengambil sikap ‘uzlah’ atau menjauhkan diri dari pengusaha negara yang mengkhianati amanat umat.

Pelanggaran terhadap sifat ini dinamakannya zalim. Peringatan terhadap pelanggaran ini ditekankannya mengenai soal ‘keuangan negara’, baik di dalam pemungutannya dari rakyat yang dinamakannya *jihat ad-dukhli* dengan berupa pajak atau lainnya, maupun di dalam penggunaannya yang dinamakannya *mashraf*, dengan menghambur-hamburkannya kepada kemewahann dirinya atau lainnya.

Segala sifat-sifat korupsi, suap dan pemerasan yang dilakukan oleh petugas-petugas pemerintahan dari jabatan yang paling tinggi sampai kepada yang serendah-rendahnya, dikupasnya habis-habisan. Dikemukakannya persoalan, sikap apakah yang harus dilakukan oleh rakyat terhadap suatu pemerintah yang tidak jujur yang tidak lagi memenuhi syarat-syarat kepercayaan yang harus dimilikinya terhadap rakyat? diserahkan kepada rakyat untuk mengambil tindakan tegas, melakukan revolusi, ataukah lainnya?

²³ Al-Gazali, *Ihyâ Ulûm Ad-Dîn*, Juz. 2, hal. 239.

Sifat transparansi atau keterbukaan akan tercipta jika para pimpinan dan pejabat negara mengajarkan pentingnya bermusyawarah. Musyawarah adalah perintah Allah. Jika kita menghadapi sebuah masalah, maka bersegeralah untuk bermusyawarah dengan tujuan untuk dapat menemukan solusinya. Musyawarah juga dimaksudkan agar segala sesuatunya diketahui secara transparan. Tidak ada yang ditutup-tutupi. Al-Ghazali menganjurkan agar setiap keputusan yang dikeluarkan oleh seorang kepala negara atau pejabat negara hendaknya dimulai dengan bermusyawarah, dengan memintai pendapat orang lain.²⁴ Kebiasaan bermusyawarah, jelas Al-Ghazali, dapat menjadikan diri orang tersebut memiliki sifat transparan, terbuka, dan kritis. Hindarilah kecendrungan sifat emosional atau pilih kasih saat mengambil keputusan.

2. Efektif

Sebuah pemerintahan haruslah dijalankan dengan efektif. Yang dimaksud efektif di sini adalah tepat sasaran dan sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenangnya. Birokrasi harus berjalan efektif. Seorang kepala negara harus mengarahkan para pejabat teras dan bawahannya untuk dapat menjalankan tugas sesuai dengan fungsinya masing-masing dan tidak tumpang tindih.²⁵ Ia harus dapat mengatur jalannya roda pemerintahan dengan baik. Caranya tentu dengan memberi arahan kepada bawahannya mengenai tugas, fungsi dan wewenang mereka masing-masing. Ketidakefektifan dalam menjalankan pekerjaan hanya akan mengakibatkan kekacauan, perpecahan di tubuh pemerintahan, pekerjaan yang sembrono, dan yang lebih parah lagi adalah kekacauan sosial.²⁶

Al-Ghazali menyebutkan bahwa seorang pemimpin dalam sebuah pemerintahan tidak sepatutnya menghambur-hamburkan waktu dengan percuma. Ia tidak sepatutnya sibuk terus-menerus dengan bermain catur atau halma, meminum khamr, bermain bola dan memancing ikan. Sebab, semua itu dapat menghalangi dirinya untuk mengurus persoalan rakyat. setiap pekerjaan memerlukan waktu. Jika waktunya telah habis, maka keuntungan akan berubah menjadi kerugian.²⁷ Artinya, jika seorang pemimpin, pejabat maupun pegawai pemerintahan suka berleha-leha dan santai-santai

²⁴Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 45

²⁵Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 136

²⁶Abdul Qayyum, *Letters of Al-Ghazali*, p. 116

²⁷Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 43

ketika jam kerja, maka sama artinya ia bermaksud membuat rugi negerinya. Karena, mereka digaji oleh negara untuk bekerja, dan bukan untuk main-main.

Para kepala negara terdahulu, jelas Al-Ghazali, membagi waktu siang hari menjadi empat jadwal. *Pertama*, dipergunakan untuk beribadah kepada Allah swt. *Kedua*, dipergunakan untuk memberikan pelayanan kepada rakyat, yang meliputi: memberikan perlindungan dan keadilan kepada orang-orang teraniaya. Juga dipergunakan untuk berbincang-bincang dengan ulama dan kaum cerdik cendikia, lalu dipergunakan untuk mengatur segala hal yang berkaitan dengan siasat negara, seperti merealisasikan program dan pelbagai ketetapan pemerintah, menulis buku-buku dan mengirimkan utusan diplomatik. *Ketiga*, dipergunakan untuk makan dan minum, mencari bekal dunia dan rekreasi. *Keempat*, dipergunakan untuk berolahraga seperti main catur, bola dan lainnya.²⁸ Dari empat jadwal waktu di siang hari itu, jadwal nomor 2 yang mendapat porsi paling banyak. Sementara yang lainnya lebih sedikit. Karena, sebagai raja, ia harus lebih berhubungan dengan melayani rakyat daripada yang lainnya.

Al-Ghazali juga menyebutkan bahwa sebaiknya dalam bekerja harus bisa mengatur waktu antara saat bekerja dengan istirahat. Tidak dibenarkan juga bahwa dalam satu hari bekerja seseorang tidak diberi waktu untuk istirahat. Karena, menurut Al-Ghazali, raja Bahram Kiwara membagi waktu siangnya atas dua bagian. *Pertama*, ia gunakan untuk memenuhi segala kebutuhan dan hajat hidup orang banyak. Dan *kedua*, ia gunakan untuk istirahat. Dikatakan bahwa sepanjang hidupnya Bahram tiada pernah melakukan satu tugas penuh.²⁹ Artinya, seorang kepala negara atau pejabat bahkan pegawai pemerintahan hendaknya bisa mengatur waktunya agar efektif, sehingga dapat menghasilkan pekerjaan yang baik. Tidak dibenarkan seseorang terlaku banyak bermain sementara ia sedang berada di waktu bekerja. Dalam konteks sekarang ini, bila sebuah kantor pemerintahan mewajibkan seorang pegawai bekerja dari jam 08.00 pagi hari hingga pukul 16.00, dan istirahat pada pukul 12.00 hingga 13.00, maka ia harus mematuhi ketentuan tersebut. Artinya, ia bekerja selama tujuh jam secara efektif, dan ia bisa istirahat selama satu jam pada pukul 12.00 hingga 13.00. Waktu istirahat ini bisa dimanfaatkan untuk shalat Dzuhur, makan dan minum, serta melonggarkan otaknya dengan bermain. Setelah pukul 13.00 tiba, ia harus bergulat lagi dengan pekerjaan. Tidak

²⁸ Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal 42

²⁹ Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 43

dibenarkan bila seseorang melampau batas istirahatnya, dengan cara mengambil waktu efektif bekerja.

3. Efisien

Dalam mengelola pemerintahan hendaknya juga dijalankan dengan efisien, terutama dalam pengelolaan keuangan negara. Jangan sampai uang kas negara bocor ke tangan orang yang tidak bertanggung jawab. Menurut Al-Ghazali, salah seorang khalifah yang dikenal sangat jujur dan efisien dalam mengelola keuangan negara adalah Khalifah Umar Ibn Khattab. Ia berpesan kepada para pegawainya agar senantiasa membelanjakan uang negara dengan baik, efektif dan efisien. “Hendaklah kalian membeli kendaraan dan senjata dari uang kalian sendiri. Jangan sekali-kali mengambil uang kas negara. Janganlah kalian membuka pintu kalian, kecuali orang-orang yang berhajat.”³⁰ Pesan ini tidak hanya ditujukan kepada pegawainya saja, tapi juga kepada isteri dan anak-anaknya.

Suatu hari Umar Ibn Khattab mengirim surat kepada pegawainya yang bernama Abu Musa Al-Asy’ari. Tulis Umar, “Sebaik-baik penguasa adalah orang yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. seburuk-buruk penguasa adalah orang yang membuat rakyatnya menjadi sengsara. Untuk itu, janganlah hidup mewah dan boros. Sesungguhnya bawahan anda akan mengikuti langkah anda. Perumpamaan anda bagai seekor kambing yang melihat padang rumput hijau. Ia akan banyak memakannya hingga ia gemuk, dan kegemukannya ini menyebabkan ia segera menemui kehancuran. Sebab ia akan segera dipotong (disembelih) dan dimakan karena gemuk. Dalam Taurat disebutkan bahwa seorang pimpinan yang melihat tindak kezaliman itu disandarkan kepadanya. Ia akan diminta pertanggungjawaban dan akan disiksa.”³¹

Satu ketika, petugas *bayt al-mal* ditanya mengenai penggunaan uang kas negara oleh Umar Ibn Khattab. *Bayt al-mal* adalah lembaga negara yang mengelola penerimaan dan pengeluaran negara yang bersumber dari zakat, *kharaj* (cukai atas tanah pertanian), *jizyah* (pajak yang dibebankan pada penduduk non-Muslim yang tinggal di negara Islam), *ghanimah* (rampasan perang), *kaffarat* (denda), wakaf, dan lain-lain yang di-

³⁰Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 116

³¹Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 135-136

tasyarufkan untuk kepentingan umat.³² Pada masa Nabi Muhammad SAW, tidak ada *bayt al-mal* atau harta publik yang bersifat permanen, karena semua pendapatan yang diperoleh negara didistribusikan secara langsung. Tidak ada penggajian, tidak ada pengeluaran negara, dan *bayt al-mal* dalam tataran publik belum dirasa perlu.

Pun pada masa kekhalifahan Umar Ibn Khattab, pelembagaan *bayt al-mal* masih belum dirasa perlu. Sang khalifah menjadikan rumahnya sendiri untuk menyimpan uang atau harta kas negara, yang disimpannya dalam karung atau kantung. Namun, karena pendistribusian harta dilakukan secara langsung seperti pada masa Rasulullah, karung tersebut lebih sering kosong. *Bayt al-mal* berarti suatu lembaga atau pihak yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Singkatnya, *bayt al-mal* bisa disamakan sekarang ini dengan Kementerian Keuangan yang berfungsi sebagai Bendahara Negara. “Apakah Umar Ibn Khattab menggunakan uang negara secara boror?” Petugas *bayt al-mal* pun menjawab, “Sejak semula, jika Umar tidak memiliki uang untuk kebutuhan hidupnya ia mengambil sedikit dari *bayt al-mal*. Setelah ada uang pada dirinya, ia mengembalikan pinjamannya itu ke *bayt al-mal*.”³³ Dengan kata lain, Umar tidak mengambil uang dari kas negara sebagai haknya, melainkan ia mengambilnya untuk pinjam. Jika ia sudah punya uang, ia kemudian mengembalikannya.

Umar Ibn Khattab juga dikenal sebagai pemimpin yang sangat sederhana. Satu ketika, Kaisar Romawi menugaskan utusannya untuk menyelidiki perilaku Umar Ibn Khattab, yang dikenal sangat sederhana. Ketika delegasi dari Kaisar Romawi itu berjumpa dengan Umar, ia terkaget karena menyaksikan Umar Ibn Khattab sedang tertidur di pelataran tanpa alas, di bawah terik matahari, dan hanya berbantalkan durrat. Keringatnya bercucuran. Utusan itu sangat kagum dan berujar bahwa seorang pemimpin ini (Umar Ibn Khattab) adalah pemimpin yang tak tertandingi, yang hidup dengan sangat sederhana. Seorang pemimpin yang dapat tidur nyenyak dan pulas dengan kondisi apa adanya adalah pemimpin yang tidak memiliki beban, karena hanya pemimpin yang culas yang tidak dapat tidur nyenyak karena selalu diliputi rasa was-was.³⁴

³²Ahmad Ihfan Sholihin, *Buku Pintar Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hal. 30

³³Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 118

³⁴Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal.130

Kita tentu miris apabila menyaksikan para pejabat negara dan pemerintahan di negeri ini, yang menampilkan sosok pemimpin yang senang menggunakan fasilitas hidup dari uang negara. Mereka tinggal di rumah yang dibiayai negara. Mereka berkendara dari uang negara. Mereka makan, minum, jalan-jalan, bersenang-senang, dan sebagainya, dengan menggunakan uang kas negara. Mereka menganggap bahwa itu adalah hak mereka. Padahal, uang yang mereka gunakan adalah uang yang dihasilkan dari pajak yang diambil dari uang rakyat. Konsep pemerintahan yang baik menurut Al-Ghazali berprinsip bahwa uang negara harus dipergunakan untuk melayani rakyat, dan bukan melayani pejabat negara atau pemerintah.

Sifat boros yang dimiliki seorang pemimpin dan pejabat pemerintahan adalah contoh buruk dari penerapan pemerintahan yang buruk. Uang kas negara harus kembali untuk kepentingan rakyat, dan bukan untuk kepentingan penguasa. Al-Ghazali mengingatkan kepada para penguasa di zamannya untuk hidup sederhana dan tidak boros dalam membelanjakan uang negara. Karena, hakikatnya, uang negara adalah milik rakyat dan bukan milik penguasa. Al-Ghazali mencontohkan kisah hidup hemat dan cara pandang pejabat yang baik yang dimiliki oleh Umar bin Abdul Aziz yang senantiasa memisahkan antara kepentingan diri dan keluarganya dengan kepentingan negara.³⁵ Apabila ia sedang melakukan aktivitas untuk kepentingan atau urusan dirinya dan keluarganya, ia tidak mau menggunakan fasilitas negara. Ia hanya mau menggunakan fasilitas negara apabila urusan yang sedang ia hadapi adalah urusan untuk kepentingan negara. Sampai-sampai, ia tidak mau menyalakan lampu di kantornya ketika kemenakannya mengunjunginya. Ia mematikan lampu di kantornya karena urusan yang ia hadapi adalah urusan keluarga. Kemenakannya datang untuk menceritakan urusan rumahnya.

Jadi, pengelolaan pemerintahan yang baik bersumber dari cara pandang para pegawainya. Para pegawai hendaknya dapat mengubah paradigma berpikir mereka, yaitu hidup hemat dan memisahkan antara kepentingan diri dan keluarganya dengan kepentingan negara. Apa yang terjadi sekarang ini justru sebaliknya. Para pemimpin dan pejabat senang menggunakan fasilitas negara dengan dalih ‘aji mumpung’. Mereka menggunakan mobil dinas untuk jalan-jalan keluarga di hari pekan, padahal mobil

³⁵Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 119

tersebut adalah mobil dinas. Mereka menyewakan rumah dinas kepada orang lain, dan tidak ditempati, agar menghasilkan uang. Mereka mengobrol di kantor di jam kerja dengan keluarga dan anak-anaknya, padahal kantor tersebut diberikan untuk melayani rakyat dan untuk urusan yang terkait dengan rakyat.

Umar Ibn Abdul Aziz, menurut Al-Ghazali, adalah sosok pemimpin yang jujur dan hemat dalam mengelola uang kas negara. ia berusaha seefisien mungkin dalam membelanjakan uang negara. Ia harus tahu persis bagaimana ia membelanjakan uang negara. Ia tidak mau sembarangan. Ia bahkan berhati-hati untuk mengambil uang gaji yang menjadi haknya sebagai seorang pemimpin. Karena kehati-hatiannya itu, puterinya menangis karena tidak bisa membeli baju baru pada esok hari setelah hari Arafah (Lebaran Haji). Inilah contoh seorang pemimpin yang dapat mengendalikan nafsu dan tidak korup.

Menurut Al-Ghazali, jika para penguasa seperti ini, maka para pejabat teras dan pembantunya akan mengikuti pedomannya.³⁶ Jika seorang pemimpin berlaku hidup hemat, maka anak buahnya pun akan hidup hidup. Karena, anak buah akan mengikuti apa yang dicontohkan oleh pemimpinnya. Keteladanan itu harus ada apabila ingin menciptakan pemerintahan yang baik. Mustahil pemerintahan yang baik dapat tercipta jika seorang pemimpin mencontohkan gaya hidup yang tidak baik.

4. Kesetaraan

Bagi Al-Ghazali, sikap kebersamaan dalam birokrasi antara para pejabat dengan pegawai, maupun antara birokrat dengan rakyatnya, akan tercipta manakala kedua pihak mengedepankan nilai-nilai kesetaraan. Sikap egaliter harus dimiliki oleh seorang kepala negara dan aparaturnya. Kebersamaan yang dimaksud al-Ghazali adalah rasa yang dibangun untuk mewujudkan negara yang sejahtera dengan melibatkan semua aspek warganya. Kebersamaan harus dibangun atas asas cinta dan kasih sayang. Para pejabat negara dan pemerintahannya harus merasakan senang, susah, dan pahit getir bersama rakyatnya. Semua orang di dalam tindakannya janganlah hanya mencari kesenangan sendiri, dengan berbuat sesukanya, tanpa memikirkan buruk baiknya sikap. Mereka harus menyadari bagaimana bila keadaan buruk itu menyimpannya.

³⁶Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 120

Nasihat ini dikemukakan al-Ghazali kepada mereka yang bertanggung jawab di dalam negara, mulai dari kepala negara sampai kepada para menterinya, terus kepada pegawai yang paling rendah. Mereka harus bersikap seperti halnya yang diajarkan oleh Rasulullah: “*Belumlah beriman seorang kamu sehingga dia mencintai saudara seagamanya sebagaimana dia mencintai dirinya sendiri.*”

Raja Anusyrwan, yang terkenal adilnya itu, mendapatkan surat dari salah seorang menterinya, Yunan. Karena keduanya terjalin kebersamaan yang sangat erat, maka Yunan tak segan-segan untuk memberi peringatan kepada rajanya yang baru saja naik tahta. Kata dia, “Paduka raja yang mulia, ketahuilah bahwa urusan pemerintahan terbagi dua. *Pertama*, seorang penguasa berlaku adil terhadap rakyatnya, walaupun mereka tidak menuntut keadilan darinya. Ini adalah tipe penguasa paling tinggi. *Kedua*, penguasa yang dituntut untuk adil dan berlaku adil sesuai tuntutan berlaku adil, tetapi ia tidak melakukannya. Ini tipe penguasa yang paling rendah. Paduka dapat memilih dari kedua tipe yang paduka sukai?”³⁷ Pertanyaan ini tentu tidak dimaksudkan bahwa Anusyrwan tidak paham soal ini. Tetapi, pertanyaan ini dikemukakan oleh seorang bawahan kepada atasannya sebagai upaya untuk memberi waktu kepada atasannya untuk merenungkannya. Hal ini tentu tidak akan terjadi apabila antara bawahan dan atasan tidak terjadi hubungan yang harmonis dan egaliter. Karena, mustahil seorang bawahan mengingatkan atasannya apabila atasannya kurang dekat secara emosional dengan bawahannya.

Untuk dapat terjalin sikap *musawah*, kata Al-Ghazali, harus terpatri dalam dirinya rasa menyayangi orang lain seperti ia menyayangi dirinya sendiri. Rasulullah sendiri menegaskan bahwa seorang muslim harus mencintai muslim lain seperti ia mencintai dirinya sendiri.³⁸ Ia harus mengutamakan orang lain dari dirinya sendiri. Sikap yang dilakukan Umar bin Abdul adalah contohnya. Ia lebih memilih menaikkan gaji pegawainya daripada dirinya. Ia rela tidak dinaikkan gajinya, demi mementingkan gaji para pegawai di pemerintahannya.³⁹

Al-Ghazali juga menekankan secara tegas bahwa seorang pembesar, dalam hal ini kepala negara dan aparaturnya, mulai dari menteri hingga para pegawainya, tidak boleh

³⁷ Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal.23

³⁸ Nabi bersabda: “*Salah seorang kalian tidak (dikatakan) beriman (dengan sempurna) sampai dia cinta bagi saudaranya apa yang ia cinta bagi dirinya.*” (HR. Bukhari dan Muslim)

³⁹ Imam Ibnu Abdul Hakam, *Biografi Umar bin Abdul Aziz*, hal. 65

memandang rendah kepada orang-orang yang memerlukan bantuannya. Alangkah banyak para penguasa yang menutup pintu rapat-rapat daripada tamu-tamu yang datang berkunjung kepadanya untuk meminta bantuan kepadanya. Dia lupa bahwa kekuasaan yang ada di tangannya adalah kekuasaan pinjaman yang sebenarnya berasal dari rakyat banyak, termasuk orang-orang yang mengunjunginya itu.

Tradisi *'open house'* yang biasa dilakukan kepala negara atau aparaturnegara yang dulu pernah dilakukan oleh KH. Abdurrahman Wahid kemudian kepala negara berikutnya adalah tradisi yang sangat baik. Hal ini menunjukkan bahwa seorang kepala negara ingin membuka ruang silaturahmi dan ingin dekat dengan rakyatnya. Sayangnya, tradisi *'open house'* yang dilakukan para penguasa di negeri ini hanya dilakukan dalam setahun sekali, yang biasanya setelah perayaan Idul Fitri. Padahal, problem dan keluhan rakyat tidak datang sekali dalam setahun. Karena itu, seyogyanya, kegiatan semacam *'open house'* itu diadakan sesering mungkin dengan tujuan agar kian mendekatkan hubungan antara penguasa dan rakyatnya. Kegiatan semacam ini bertujuan tidak hanya untuk mendekatkan emosi dan hubungan silaturahmi yang hangat antara pejabat dan rakyat, tapi juga untuk dapat lebih jelas dan langsung mengetahui apa yang dikeluhkan rakyat kepada para pejabatnya.

Al-Ghazali mengirim surat dan menasihati Muhammad Ibnu Maliksyah agar menyempatkan diri satu hari dalam seminggu untuk berjumpa dengan rakyatnya secara langsung. Dalam sepekan, kata Al-Ghazali, seorang pejabat hendaknya menemui rakyatnya secara langsung. Ia menyarankan pada Hari Jumat, karena hari itu adalah hari raya umat Islam. Dalam sebuah hari raya pastinya ada kegembiraan di dalamnya. Hari Jumat tidak hanya baik untuk menunaikan ibadah personal, tapi juga dapat memupuk ibadah sosial. Momentum hari Jumat hendaknya dijadikan oleh para pejabat untuk bercengkrama dengan rakyatnya.⁴⁰

Paduka bisa melakukannya dengan meluangkan hari tertentu dalam seminggu khusus untuk beribadah kepada Allah dan melakukan amal akhirat. Itulah Jumat, sebagai hari raya umat Islam. Pada hari itu terdapat saat mulia. Siapa bermohon

⁴⁰Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal.5

*kepada Allah pada jam itu dengan niat tulus dan di tempat suci, Allah akan memenuhi permintaannya.*⁴¹

Tujuan yang utama bagi para penguasa ialah mencari keridhaan (kerelaan) rakyat dan kecintaan mereka, sesuai dengan keridhaan kepada Ilahi. Sabda Rasulullah, “Sesungguhnya para penguasa yang baik ialah mereka yang kamu sukai dan mereka pun mencintai kamu (rakyat). Dan para penguasa yang jahat ialah mereka yang kamu (rakyat) membencinya, dan mereka juga benci kepadanya.”

Karena keridhaan rakyat harus dicari memenuhi ajaran agama, maka ketaatan kepada para penguasa adalah selama penguasa itu berjalan menurut keridhaan Tuhan. Ingatlah sabda Nabi, “Tidaklah wajib taat seseorang rakyat kepada penguasa kalau mendurhakai Tuhan.”

Ismail Al-Samani, seperti yang dinukil Al-Ghazali dalam *Syari Al-Muluk*, disebutkan bahwa ia setiap kali berjalan menelusuri tanah kekuasaannya ia meninggalkan alas kakinya. Setiap berjalan ke Kota Baghdad ia menyuruh seseorang untuk menyeru manusia bahwa ia telah menyuruh pengawal dan penjaga pintu agar setiap orang yang berkepentingan dapat menemuinya dengan mudah dan dapat bersila di atas hamparan permadani untuk melakukan pembicaraan dengannya.⁴² Ini ia lakukan agar ia bisa kian dekat dengan rakyatnya. Ia ingin membangun kebersamaan dengan rakyatnya. Ia berusaha merobohkan batas-batas kekuasaan yang ia miliki dengan rakyatnya. Ia ingin menjadikan rakyatnya sebagai teman, sehingga mereka tidak sungkan untuk mengeluhkan masalah yang mereka hadapi.

Sikap *musāwah* diperlihatkan oleh Khalifah Umar bin Abdul Aziz di hadapan rakyatnya. Ia sangat senang berdialog dengan rakyatnya mengenai segala problem kehidupan mereka. Bahkan, tak jarang Khalifah Umar meminta nasihat dan masukan yang konstruktif demi tercapainya pemerintahan yang baik dan bersih. Untuk terciptanya pemerintahan yang bersih, ia mengatakan kepada rakyatnya agar melaporkan ke dirinya secara langsung apabila menjumpai pejabat di bawahnya

⁴¹Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal.5

⁴²Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 122

melakukan tindakan yang zalim, tidak amanah, dan tidak adil.⁴³ Karena hakikatnya, ketika bawahannya tidak adil, maka beban dosa itu juga akan ia pikul di akhirat kelak.

5. Visi Kedepan

Sebuah program birokrasi pemerintahan harus memiliki visi kedepan (*himmah al-‘āliyah*). Pemimpin dan pejabat teras negara harus memikirkan bagaimana caranya agar negara dapat menyejahterakan rakyatnya untuk jangka panjang. Tidak hanya target-target jangka pendek. Wawasan atau orientasi kedepan ini sangat penting karena berjalannya sebuah negara tidak untuk satu periode atau satu generasi kehidupan manusia, tetapi akan diteruskan untuk anak-anak cucu mereka. Menurut Al-Ghazali, negara yang dipimpin oleh seorang pemimpin memiliki tanggung jawab untuk dapat menciptakan kesejahteraan rakyatnya, tidak hanya pada periode ketika dia memimpin, tapi juga untuk masa-masa berikutnya. Visi kedepan ini telah dicontohkan oleh para Khulafaur Rasyidin yang empat. Sepeninggalnya Abu Bakar, para sahabat memikirkan pengganti Abu Bakar, dan akhirnya jatuh pilihan pada Umar bin Khattab. Setelah Umar bin Khattab wafat, para sahabat memikirkan penggantinya dan jatuh pilihan pada Usman bin Affan. Setelah Usman bin Affan wafat, para sahabat pun memikirkan penerusnya, dan akhirnya jatuh pilihan pada Ali bin Abi Thalib.

Hal ini, menurut Al-Ghazali, telah dicontohkan oleh Rasulullah sebelum wafat. Rasulullah seakan memberi isyarat bahwa penggantinya kelak adalah Abu Bakar, sehingga beliau menyuruh Abu Bakar untuk menjadi imam shalat berjamaah ketika Rasulullah jatuh sakit. Para sahabat memilih Abu Bakar kala itu berdasarkan pertimbangan yang matang, mengingat Abu Bakar adalah orang yang paling senior diantara para sahabat yang lain. Penentuan kepada Abu Bakar juga didasarkan pada pengalaman Abu Bakar sebagai seorang yang dianggap memiliki kemampuan dalam memimpin.

Orientasi atau visi kedepan telah dicontohkan para pejabat di masa pemerintahan Anusyirwan. Yunan, salah seorang menterinya, senantiasa mengingatkan rajanya agar tidak terhasnyut dalam kemewahan kekuasaan. Sebagai seorang menteri ia mengingatkan rajanya agar tetap bersemangat menyejahterakan rakyatnya sehingga

⁴³Imam Ibnu Abdul Hakam, *Biografi Umar bin Abdul Aziz*, hal. 58

dapat memberi kelangsungan kemakmuran kepada generasi-generasi berikutnya.⁴⁴ Yunan menyebutkan bahwa jika Anusyirwam mampu meletakkan pondasi-pondasi yang baik sebagai sebuah sistem yang nantinya akan berjalan sendiri sepeninggalnya, maka apabila ia meninggal dunia, ia akan tetap dikenang oleh rakyat-rakyatnya. Namanya harum dan tidak terlupakan. Sebaliknya, jika sang raja menetakkan pondasi-pondasi buruk, maka ia akan dicela sepanjang masa.

Oleh karena itu, tegas Al-Ghazali, seorang pemimpin harus memiliki cita-cita dan angan-angan yang tinggi untuk tetap terus menyejahterakan rakyatnya. Umar ibn Khattab pernah berkata bahwa sebagai seorang pemimpin tidak boleh memiliki rendah cita-cita. Karena, tidak ada sesuatu yang dapat menjatuhkan kekuatan seseorang ketimbang rendahnya cita-cita.⁴⁵ Artinya, apabila seorang pemimpin atau pejabat teras dalam pemerintahan memiliki cita-cita dan orientasi yang pendek, maka sama artinya ia telah menjatuhkan kewibawaannya sendiri. Karena, cita-cita dan orientasi kedepan adalah bentuk kehormatan bagi seorang kepala negara dan pejabat pemerintahan. Jika ia tidak memiliki orientasi jangka panjang, maka ia akan menjadi seorang pemimpin yang rendah dan hina.

Yang dimaksud cita-cita atau orientasi kedepan dalam pandangan Al-Ghazali di sini adalah bahwa seseorang mengangkat dirinya dengan besar hati sehingga memiliki cita-cita yang tinggi dalam membangun diri dan lingkungannya. Dengan memiliki orientasi kedepan maka seseorang akan dapat menghargai dirinya sendiri. Adapun yang dimaksud dengan menghargai diri sendiri ialah bahwa seseorang tidak bergaul dengan orang yang buruk dan tidak meniru perbuatan terlarang yang dilakukan orang lain, serta tidak mengatakan sesuatu yang dapat menjadikan dirinya tercela.⁴⁶ Al-Ghazali menyebutkan bahwa orang yang paling mulia keadaannya adalah orang yang paling tinggi cita-citanya, paling banyak ilmunya, paling kaya pemikirannya dan paling baik tindak-tanduknya. Kemudian, kata Al-Ghazali, orang yang paling layak didekati agar terhindar dari kesulitan dan nasib malang adalah para kepala negara dan orang-orang yang memiliki orientasi atau cita-cita yang tinggi dan mulia.⁴⁷

⁴⁴Al-Ghazali, *Al-Tibru Al-Masbuk*, hal. 113

⁴⁵Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 69

⁴⁶Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 69

⁴⁷Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 74

Orang yang menetapkan tujuan hidup, tegas Al-Ghazali, bisa dibagi ke dalam tiga kelompok. *Pertama*, orang-orang yang acuh tak acuh terhadap hakikat kehidupan. Ia tidak memiliki orientasi kedepan sama sekali. Mereka ini orang-orang biasa. *Kedua*, orang-orang bijak dan hidup sesuai dengan alam. Ia hanya memiliki orientasi hidup jangka pendek saja. *Ketiga*, orang yang tercerahkan dari setiap peristiwa. Orang seperti ini selalu menjadikan segala hal yang terjadi sebagai pelajaran, sehingga ke depan tidak diulangi lagi.⁴⁸ Seorang pegawai pemerintahan hendaknya menjadi bagian kelompok yang ketiga, yang senantiasa selalu belajar dari kesalahan dan menjadikan kesalahan sebagai pelajaran. Seorang kepala negara, pejabat, maupun pegawai harus bisa menata diri bahwa program yang dicanangkan dalam mengelola pemerintahan harus mengacu untuk orientasi jangka panjang.

Al-Ghazali juga menegaskan bahwa memiliki orientasi kedepan disertai bekerja keras, maka apa yang diharapkan akan tercapai.⁴⁹ Berorientasi kedepan tapi tidak disertai dengan kerja keras, maka itu hanya akan menjadi angan-angan kosong belaka. Sebab, orientasi yang tinggi harus ditopang dengan usaha dan kerja keras yang tinggi pula.⁵⁰ Dengan berorientasi kedepan, orang yang berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan sekali pun akan bangkit dan maju. Apalagi orang yang berada dalam keadaan yang normal. Oleh karena itu, jadilah orang yang memiliki orientasi kedepan. Sebuah pemerintahan juga demikian. Dalam sebuah pemerintahan harus memiliki orientasi kedepan, dan tidak terus memikirkan masa lalu yang suram. Sebuah negara dan pemerintahan harus menata diri untuk dapat menggapai cita-cita yang diinginkan bersama.

KESIMPULAN

Al-Ghazali berpandangan bahwa birokrasi yang baik adalah birokrasi yang mengedepankan pelayanan kepada publik yang baik. Barometer pelayanan yang baik itu bisa tercipta apabila birokrasi tersebut memiliki keterbukaan atau transparansi (*al-syafāfiyah*), efektif (*al-fi'ālah*), efisien (*al-kafā'ah*), kesetaraan (*al-musāwah*), dan berorientasi kedepan (*himmah al-'āliyah*). Pandangan ini ternyata tidak jauh berbeda

⁴⁸ Abdul Qayyum, *Letters of Al-Ghazali*, hal. 80

⁴⁹ Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 82

⁵⁰ Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, hal. 84

dengan konsep etika birokrasi modern. Konsep etika birokrasi modern merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara reguler dalam bidang ilmu politik dan bidang administrasi publik oleh UNDP, ADB, IMF, dan lembaga donatur keuangan dunia lainnya di awal era 1990-an. Konsep etika birokrasi yang digagas Al-Ghazali juga tidak jauh berbeda dengan gagasan pemikir modern seperti Jan Wouters, Cedric Ryngaert, dan JJ.H. Bruggink.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakam, Imam Ibnu, *Biografi Umar Bin Abdul Aziz: Penegak Keadilan*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002
- Ahmad, Zainal Abidin, *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam Al-Ghazali*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975
- Al-Ghazali, Abu Hamid *Al-I'qtshād fi Al-I'tiqād*, Beirut: Dar al-Fikr, 1997
- Al-Ghazali, Abu Hamid, *9 Risalah Al-Ghazali*, -Arief B. Iskandar (peny), Jakarta: Pustaka Hidayah, 2010
- Al-Ghazali, Abu Hamid, *Al-Munqidz Min Al-Dhalal*, Beirut: Daar Al-Indas, 1967
- Al-Ghazali, Abu Hamid, *Al-Tibbr Al-Masbūk Fi Nashihah Al-Mûlk*, Beirut: Dar l-Kutub Al-'Alimah, 1988
- Al-Ghazali, Abu Hamid, *Fadhāihul Bathiniyyah wa Fadhāilul Mustazh-hiriyah*, Beirut: Al-Maktabah Al-'Arabiyah, 1963 M/1363 H
- Al-Ghazali, Abu Hamid, *Ihyā Ulûm Ad-Din*, Beirut: Dar el-Fikr, 1991
- As-Shalabi, Ali Muhammad, *Perjalanan Hidup Khalifah yang Agung Umar bin Abdul Aziz: Ulama dan Pemimpin yang Adil*, Jakarta: Darul Haq, 2011
- Azami, Muhammad Mustafa, *65 Sekretaris Nabi SAW*, Jakarta: Gema Insani Press, 2008
- Benveniste, Guy, *Bureaucracy*, First. Edition (United State of America: Boyd&Fraser Publishing Company, 1977
- Bruink, JJ. H, *Refleksi Tentang Hukum*, diterjemahkan oleh Arif Sidharta, Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1999
- Cedric Ryngaert and J. Wouters, *Good Governance Lesson from International Organization*, New York: Wessel, 2005

- Kamaruddin, Russli, *Political Philosophy on Al-Ghazali: An Analysis*, Montreal: Institute of Islamic Studies, McGill, 1997
- Lewis, Bernad, *Bahasa Politik Islam*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994
- Mosher, Frederick C, *Public administration*, New York: Saint Martin Press, 1978
- Mustofa, H. A, *Filsafat Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 1997
- Nasution, Muhammad Yasir, *Manusia Menurut Al-Ghazali*, Jakarta: Raja Grafindo, 2001
- Nata, Abudin, *Akhlaq Tasawuf*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2003
- Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, New York: Longman Publication, First Edition, 1971
- Qayyum, Abdu, *Letter of Al-Ghazali*, Lahore: Islamic Publication, 1976
- Rahman, Habibur, *Political Science and Government*, Dacca: Ideal Publications, 1971
- Rais, M. Dhihauddin, *Teori Politik Islam*, Jakarta: Gema Insani Press, 2001
- Rojak, Jeje Abdul, *Politik Kenegaraan: Pemikiran-Pemikiran Al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1999
- Sjadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1993
- Suseso, Frans-Magnis, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia, 1994
- Toha, Miftah MPA, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2003
- Toha, Miftah MPA, “*Transparansi dan Pertanggung Jawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah,*” Jakarta: Makalah disampaikan pada seminar hukum nasional ke-7, 1999

