

Concept of Good Governance in the View of Al-Ghazali

Konsep Good Governance dalam Pandangan Al-Ghazali

Uup Gufron

UNINDRA Jakarta

email: lingua.media@yahoo.com

Abstract: This article focuses on studying and observing the thought of Al-Ghazali on the concept of good governance. It is expected to obtain the answer how exactly the concept of political ethics he put it, so it can be a reference and a foothold in the management of state and government in this modern century. So, this reseach is to answer how the concept of political ethics in the view of of Al-Ghazali and what the view of Al-Ghazali on government ethics that can be interpreted as the principles of good governance is. The objectives of this writing is to make formulation the concept of good governance of Al-Ghazali based on ethics philosophy. The writer concludes that Al-Ghazali suggested or gave some advices to the rulers how to make good governance (husn al-siyâsah) based on ethics. These are formulated into seven principles such as competence (kafâ'ah); doing fairness ('âdalah); live by low profile (basâthah); working honesty (amanâh); having responsiveness (istijâbah); humble and sincerity (Tawaddhu' wal Ikhlah); and meekness to public (rifq).

Abstraksi : Tulisan ini fokus pada kajian dan menggali pemikiran Al-Ghazali tentang konsep pemerintahan yang baik. Diharapkan dapat memberikan jawaban bagaimana sebenarnya konsep etika politik yang ia kemukakan, sehingga dapat menjadi acuan dan pijakan dalam pengelolaan negara dan pemerintahan di abad modern ini. Jadi, penelitian ini adalah untuk menjawab bagaimana konsep etika politik dalam pandangan Al-Ghazali dan apa pandangan Al-Ghazali tentang etika pemerintahan yang dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Tujuan dari tulisan ini adalah untuk membuat formulasi konsep tata kelola yang baik dari Al-Ghazali berdasarkan etika filsafat. Penulis menyimpulkan bahwa Al-Ghazali menyarankan atau memberikan beberapa nasihat kepada penguasa bagaimana membuat tata pemerintahan yang baik (husn al-siyasah) berdasarkan etika. Ini diformulasikan ke dalam tujuh prinsip seperti kompetensi (kafa'ah); melakukan keadilan ('adalah); hidup dengan rendah hati (basâthah); kejujuran bekerja (amanah); memiliki respon (istijâbah); rendah hati dan ketulusan (Tawaddhu 'wal Ikhlash); dan kelembutan untuk umum (rifq).

Keywords : *Islam, Government, Good governance*

A. Pendahuluan

Tuhan menciptakan manusia dengan berbagai model dan karakter yang berbeda, sehingga dengan perbedaan itu manusia tergerak untuk saling mengenal satu sama lain atau yang disebut dengan *ta'âruf*.¹ Hal inilah yang menjadikan manusia membuat asosiasi-asosiasi (perkumpulan) dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan sosial mereka, dari asosiasi terkecil seperti rumah tangga hingga membentuk asosiasi besar seperti pemerintahan dan negara. Terbentuknya asosiasi berawal dari keinginan individu-individu yang ingin menyatu. Inilah yang disinyalir oleh al-Ghazali bahwa terbentuknya suatu negara karena dilatarbelakangi adanya kebutuhan bersama untuk meneruskan keturunan demi kelangsungan hidup umat manusia.²

Al-Ghazali lebih menekankan bahwa soal kebutuhan hiduplah yang menjadi unsur utama bagi timbulnya suatu negara atau pemerintahan. Kebutuhan itu, selain soal keturunan, juga soal pemenuhan tempat tinggal. Dia menyatakan: “*Amatilah dengan seksama pada awal berdirinya suatu negara didasari oleh kebutuhan makan, pakaian dan tempat tinggal, lalu tercipta berbagai lapisan masyarakat pekerja dengan bakat dan kemampuan masing-masing. Manusia semakin lama semakin berkembang dalam jumlah yang besar.*”³ Rumah atau tempat tinggal adalah bentuk terkecil dari asosiasi, karena di dalamnya terdapat anggota-anggota yang dipimpin oleh satu orang yang disebut ayah atau suami.

Tujuan terselenggaranya suatu negara tidak jauh berbeda dengan tujuan terbentuknya asosiasi dalam bentuk keluarga, yaitu terciptanya ketentraman, kasih sayang dan kedamaian. Hanya saja, dalam konteks bernegara, Al-Ghazali memandangnya lebih luas, mengingat negara adalah perwujudan dari asosiasi manusia yang lebih besar, yaitu terciptanya ketentraman, kasih sayang dan perdamaian. Tujuan ini disebut sebagai kesempurnaan dalam hidup. Untuk menggapai hal ini, manusia harus membuat relasi yang baik antara masyarakat dan penguasa. Manusia yang sempurna adalah manusia yang memperoleh kesempurnaan jiwa dalam dirinya dan tidak tinggal sendiri dan menyendiri dari orang lain,⁴ tapi dia tetap menjaga kewajibannya kepada masyarakat.⁵ Kesempurnaan (*perfectness*) di sini adalah kesempurnaan di dunia, bukan di akhirat. Karena, ada dua sisi tentang kesempurnaan, yaitu kesempurnaan dalam kehidupan di dunia dan kesempurnaan dalam kehidupan di akhirat. Dalam konteks manusia melakukan pergaulan sosial tak lain adalah untuk mencapai kesempurnaan hidup di dunia.

Dalam pandangan Al-Ghazali, setiap manusia mempunyai fitrah sosial, fitrah untuk berhubungan dan hidup bersama orang lain. Dari fitrah ini kemudian lahir apa yang disebut masyarakat dan negara. Dalam hidup ini, kehidupan manusia diibaratkan seperti kesatuan tubuh yang digerakkan dari satu pusat bernama hati. Kepemimpinan dalam tubuh dikendalikan oleh hati (*al-qalb*).⁶ Dari sinilah kemudian hati

menginstruksikan bagian tubuhnya untuk melakukan tindakan yang sesuai dengan apa yang diinginkan hati. Begitu juga dalam mengelola negara dan pemerintahan. Hati diibaratkan sebagai kepala negara. Hati menerima dan membagi segala keinginannya ke seluruh tubuh. Hati dapat menginstruksikan apapun untuk dikerjakan anggota tubuh lainnya.

B. Pengelolaan Pemerintahan

Negara (*state*) adalah lembaga politik yang berdaulat, yang memiliki wilayah (teritorial), sistem pemerintahan dan adanya penduduk.⁷ Bagi Al-Ghazali, negara (*al-balâd*) adalah sekumpulan manusia yang memiliki tujuan yang sama, yang hidup dalam satu tempat yang memiliki wilayah (*territory*), konstitusi (*law*), rakyat (*citizen*), dan pemeritah (*ruler*). Tujuan adanya sebuah negara adalah untuk membahagiakan rakyatnya.⁸

Sementara pemerintah (*government*) adalah pelaksana dari sebuah negara untuk mencapai tujuan tersebut. Pemerintah adalah bagian dari sebuah negara. Dalam arti sempit, pemerintah hanya mencakup eksekutif. Namun, secara luas, pemerintah mencakup semua aparatur negara baik yang organ, badan, dan lembaga. Bagi Al-Ghazali, pemerintah (*'ummal, mulûk* atau *daulah*) adalah institusi-institusi yang mengatur keselamatan dan kesejahteraan rakyat dalam sebuah negara, yang meliputi kepala negara (*khâlifah*), Dewan Menteri (*diwân al-wuzârah*), Majelis Musyawarah (*majlis al-musyâwarah*), Dewan Pengadilan (*diwân al-mahkamah*), ketentaraan (*al-jundiyah*), pemerintah lokal (*amîr*), dan lain sebagainya.⁹

Sedangkan pemerintahan (*governance*) adalah proses pelaksanaan sebuah negara yang dikelola oleh pemerintah. Dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan (*governance*) dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan,

berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara demi tercapainya tujuan negara.¹⁰ Kepemerintahan (*al-siyāsah*) adalah proses pengaturan negara dalam menyelesaikan segala sengketa yang terjadi dalam sebuah negara, yang bertujuan untuk melindungi dan mensejahterakan rakyat.¹¹ Dalam bahasa Arab, istilah pemerintahan dipadankan dengan *al-hukumat*, *al-hukmu*, atau *al-mulku al-imâmah*. Namun, kata *al-siyâsah* lebih banyak digunakan Al-Ghazali daripada kata-kata tersebut. kata *al-siyâsah* lebih umum dan lebih luas pemaknaannya.

Kepemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dikelola dengan baik. Kepemerintahan yang baik itu harus dijalankan secara partisipatif, efektif, jujur, adil, transparan, dan bertanggung jawab kepada semua level pemerintahan. Tata pemerintahan yang baik harus bercirikan tata pemerintahan yang menaati hukum, menghormati hak-hak asasi manusia (HAM), menghargai nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat, secara sadar dan sistematis membangun fasilitas, untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat, bersikap egaliter, dan menghormati keragaman, termasuk etnis, agama, suku, dan budaya lokal.¹² Interpretasi ini mungkin lebih kompleks untuk mengidentifikasi karakteristik pemerintahan yang baik. Hal ini tentu tidak hanya tentang manajerial yang bagus, tapi juga sistem yang bagus; menghormati hak-hak asasi manusia; kebijakan yang bagus dari penguasa; dan memberi prioritas pada kepentingan rakyat dalam berbagai kasus negara.

Pendekatan pemerintahan untuk melaksanakan tujuan pemerintahan harus didasarkan atas kasih sayang, simpati dan kebesaran hati. Pemerintahan dalam hal ini harus mencoba sekuat kekuasaannya untuk selalu meringankan beban rakyat dari pungutan pajak-pajak atas bumi tahunan, pajak perdagangan, dan memberi jaminan bagi pemenuhan kebutuhan pokok warga negara, memperhatikan pendidikannya, kesehatannya, maupun lingkungan penduduknya.¹³ Dalam konteks ini, sangat jelas sekali bahwa Al-Ghazali sangat memperhatikan soal politik dan sistem pengelolaan pemerintahan yang baik.

Ada tiga pilar dalam sistem pemerintahan yang baik, yakni Administrasi Negara (*Public Administration*), Birokrasi (*Bureaucracy*), dan Pelayanan Publik (*Public Service*). Guy Peter mendefinisikan Administrasi Negara pada dua pengertian. *Pertama*, administrasi publik adalah proses penerapan aturan, *kedua*, administrasi publik adalah struktur pemerintah dalam menerapkan aturan.¹⁴ Jadi, administrasi publik sebagai proses dan sebagai struktur pemerintah, yang keduanya tentu saja tidak bisa dipisahkan. Administrasi publik adalah sebagai proses bagaimana aturan umum (*general social rules*) direalisasikan kepada lingkup yang lebih spesifik (*individual cases*). Sedangkan administrasi publik dalam arti struktur pemerintah (*the structure of government*) adalah fungsi pelaksanaan bagaimana proses aturan itu direalisasikan.

Dalam pandangan Al-Ghazali, Administrasi Negara adalah aturan pemerintahan yang menjadi roda perputaran pengelolaan sebuah negara. al-Ghazali menyebutnya sebagai sebagai Aturan Kepemerintahan (*al-ahkâm al-sulthâniyah*). Dalam sebuah Administrasi Negara atau Aturan Kepemerintahan, Al-Ghazali menyebut ada lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga lembaga negara ini harus ada sebagai regulator, yakni¹⁵ *pertama*, lembaga yang disebut Majelis Musyawarah, yang bertugas membuat undang-undang atau aturan yang mengikat rakyat dalam sebuah negara. *Kedua*, lembaga yang disebut Dewan Mahkamah, yang bertugas mengawasi serta memelihara jalannya segala peraturan dalam negara. *Ketiga*, lembaga yang disebut Dewan Menteri, yang bertugas menjalankan pemerintahan.

Sementara itu, mengenai Birokrasi (*al-Dîwân*), Al-Ghazali menyebutkan bahwa *al-Dîwân* adalah sekelompok orang yang bekerja untuk administrasi negara dan pelayanan publik seperti dalam Majelis Musyawarah, Dewan Mahkamah, dan Dewan Menteri. Selain tiga lembaga negara tersebut, Al-Ghazali juga menyebut adanya satuan kerja dalam pemerintahan daerah atau lokal yang dipimpin oleh seorang gubernur (*amîr*). Kemudian, mengenai Pelayanan Publik (*Wizārah Al-‘Āmmah*), Al-Ghazali menegaskan bahwa kepala negara, para pejabat

maupun pegawai pemerintahan memiliki dua kewajiban pokok, yaitu berkhidmat kepada Allah (beribadah ritual) dan berkhidmat kepada rakyat (beribadah mu'amalah).¹⁶ Lembaga negara harus melayani dan bukan justru ingin dilayani rakyatnya. Al-Ghazali mencontohkan sikap dan tindakan Umar ibn Khattab yang rela terjun langsung menangani masalah ketika dijumpai di daerah kekuasaannya rakyat mengalami masalah.

Dalam satu kesempatan Al-Ghazali menulis surat kepada Mujirud Daulah, seorang wazir Seljuqi:

*Tidakkah Anda sadari betapa kekacauan telah terjadi di bagian negeri ini. Para pemungut pajak yang korup menindas massa yang bodoh untuk kepentingan mereka sendiri dan tidak memasukkan sejumlah pajak dan pendapatan lain ke dalam kas negara. Berpikirlah tentang warga negara Anda yang badannya remuk, yang digerogeti oleh kepedihan, kemiskinan dan kelaparan. Sementara Anda sendiri menjalani kehidupan mewah dan ketidakacawan. Jika ada sesuatu yang bisa meruntuhkan Khurasan dan Irak sekaligus, maka itu adalah menteri-menteri seperti itu, yang menjadikan kita ditakdirkan untuk dikutuk. Jangan biarkan perasaan angkuh menahan Anda dari mengakui betapa besar dan mengerikan kesalahan Anda.*¹⁷

Dari penggalan surat Al-Ghazali ini dapat dipahami beberapa indikator untuk dapat terciptanya pemerintahan yang baik, diantaranya :

1. Pejabat untuk tidak korupsi dan memperkaya diri
2. Hasil pajak masuk ke dalam kas negara, bukan masuk ke tangan pejabat
3. Pejabat hidup sederhana
4. Memiliki rasa tanggung jawab (*responsibility*) yang kuat kepada rakyatnya
5. Memiliki respon yang cepat (*responsiveness*) manakala rakyat membutuhkan

Dari lima indikator yang disebutkan secara implisit oleh Al-Ghazali dalam suratnya itu ternyata memiliki kesamaan dengan apa yang dirumuskan oleh Charless H. Lenvene. Dia menyebutkan tiga indikator terciptanya *good governance*, yaitu *responsiveness*, *responsibility*, dan *accountability*.¹⁸ *Responsiveness* artinya pemerintahan memiliki daya tanggap yang cepat terhadap keinginan, aspirasi, tuntutan, dan harapan rakyatnya. Sedangkan *responsibility* artinya memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi dengan menunjukkan pelayanan kepada rakyatnya secara maksimal dengan mengikuti prinsip-prinsip administrasi dan organisasi yang ditetapkan. Artinya, apa yang dipikirkan oleh Charless H. Lenvene dan pemikir pemikir abad modern sebenarnya sudah terpikirkan oleh Al-Ghazali sebelumnya tentang konsep pemerintahan yang baik.

1. Partisipasi Publik

Partisipasi publik sangat penting dalam upaya menumbuhkan kesadaran cinta negara. Pemerintahan yang baik adalah sistem yang mengikutsertakan publik sebagai subjek negara dan bukan objek negara. Masyarakat diikutsertakan dalam membangun dan mengembangkan negara sebagai kepemilikan bersama.

Al-Ghazali menyarankan kepada masyarakat agar menyumbangkan pikiran-pikiran konstruktif secara aktif dalam upaya perbaikan ketidakadilan ekonomi, peningkatan taraf hidup golongan ekonomi lemah, menghilangkan atau mengurangi kuantitas dan kualitas penindasan dan korupsi, kejahatan moral dan kemunafikan.

Dalam rangka itu, antar golongan cendekiawan, ilmuwan, intelektual, dan kaum ulama, hendaknya menjalin kerjasama baik dengan penguasa negeri. Para pejabat dan kepala negara harus mengakui bahwa kelompok masyarakat ini adalah kelompok yang kaya dengan pengetahuan mengenai persoalan-persoalan negara dan kemasyarakatan. Sedangkan penguasa langsung mengatur urusan negara dan kepentingan rakyat. artinya, kedua pihak harus berpihak kepada golongan lemah

dalam rangka menunaikan amanah dan menegakkan keadilan demi terwujudnya kemakmuran rakyat.

Kepemerintahan yang baik harus melibatkan *civil society* sebagai partner dalam membangun negeri. Kepala negara harus memberi porsi dan posisi yang layak demi kesuksesan pemerintahan yang dijalankan. Ia harus dekat dengan ulama, ia juga harus menjalin komunikasi dan *partnership* dengan para juru tulis semisal wartawan, penulis, seniman, dan pujangga (budayawan). Walaupun mereka bukanlah orang-orang yang 'resmi' dalam pemerintahan, tetapi kedudukan mereka di dalam masyarakat sebagai penyalur opini publik dan pembimbing pendapat umum, maka mereka digolongkan kelompok orang yang berperan penting dalam pengelolaan suatu pemerintahan.¹⁹ Al-Ghazali menggolongkan pekerjaan mereka ini sebagai sekretaris 'informal', karena fungsi yang mereka jalankan, baik karena pekerjaannya sebagai pemegang pena, maupun karena kedudukannya sebagai pemimpin yang menghadapi rakyat umum.

Yang tak kalah penting posisi keberadaan masyarakat sipil dalam upaya mewujudkannya pemerintahan yang baik adalah adanya *opositte* atau kelompok orang yang berada di luar pemerintahan dan selalu mengkritik pemerintah. Kelompok ini harus tetap diapresiasi sebagai orang yang akan selalu menjaga jalannya program kerakyatan sehingga tidak keluar dari rel yang ditentukan.²⁰ Dalam ketatanegaraan modern, kelompok ini adalah partai-partai oposisi yang tugasnya mengkritik kebijakan pemerintah yang sekiranya tidak untuk kepentingan rakyat.

Kepemerintahan yang baik harus mengapresiasi dan memberi ruang bagi kelompok ini. Sebaliknya, jika kelompok semacam ini dihilangkan dan dimusuhi, maka pemerintah bisa jadi akan menjalankan pemerintahannya dengan buruk, karena tidak ada ruang *check and balances*.

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,²¹ 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 seorang gubernur dengan kepemimpinan khalifah hanya pada tingkat wilayah kekuasaannya saja. Sementara sistem kerjanya sama.

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 Abi Thalib.²² 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.²³ 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.²⁴ Maka dia pun perlu mengawasi pengumpulan dan distribusi uang. Selanjutnya, pengawasan terhadap surat-menyurat 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.

2. Transparansi

Dalam pandangan 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.²⁵ Empat sumber ini halal diambil dan dipergunadayakan 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.²⁶

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 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 ghanimah 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, penyuaipan dan banyak ketidakadilan.²⁷

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? diserahkannya kepada rakyat untuk mengambil tindakan tegas, melakukan revolusi, atautkah lainnya?

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.²⁸ 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.

3. 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.²⁹ 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 kekecauan sosial.³⁰

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.³¹ Artinya, jika seorang pemimpin, pejabat maupun pegawai pemerintahan suka berleha-leha dan santai-santai 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 berbagai 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.³² 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.³³ 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 dibenarkan bila seseorang melampau batas istirahatnya, dengan cara mengambil waktu efektif bekerja.

4. 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."³⁴ Pesan ini tidak hanya ditujukan kepada pegawainya saja, tapi juga kepada isteri dan anak-anaknya.

5. 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 aparaturinya. Kebersamaan yang dimaksud al-Ghazali adalah rasa yang dibangun untuk mewujudkan negara yang sejahtera dengan melibatkan semua aspek warganya. Kebersamaan harus dibangun atas dasar 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 menimpanya.

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 Anusyirwan, 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?"³⁵ Pertanyaan ini tentu tidak dimaksudkan bahwa Anusyirwan

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.³⁶ 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.³⁷

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

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.³⁸

*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 kepada Allah pada jam itu dengan niat tulus dan di tempat suci, Allah akan memenuhi permintaannya.*³⁹

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.⁴⁰ 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 *musâwah* 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 melakukan tindakan yang zalim, tidak amanah, dan tidak adil.⁴¹ Karena hakikatnya, ketika bawahannya tidak adil, maka beban dosa itu juga akan ia pikul di akhirat kelak.

6. 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 *Khulafat Rasyidîn* 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 dapat memberi kelangsungan kemakmuran kepada generasi-generasi berikutnya.⁴² Yunan menyebutkan bahwa jika Anusyirwan 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.⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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.

C. Kesimpulan

Corak pemikiran pemerintahan Al-Ghazali berpijak pada penerimaannya atas sistem politik di zamannya. Pada sisi tertentu Al-Ghazali mengidealkan sesuatu sebagai yang ideal, tapi pada sisi lain, ia menerima ketidak sempurnaan atas realita politik yang dihadapinya. Pemerintahan yang baik (*husn al-siyâsah*) adalah pemerintahan yang dijalankan atas dasar nilai-nilai hukum Tuhan dan moral (*akhlak*). Pemerintahan yang buruk (*syar al-siyâsah*) adalah yang dijalankan tidak sesuai dengan kehendak hukum Tuhan.

Untuk terciptanya produktivitas dan efektivitas dalam menjalankan pemerintahan diharuskan adanya *diwân*, yang menjalankan setiap program pemerintah. *Diwân* harus ada di tiga lembaga negara, yakni di Majelis Musyawarah, Dewan Mahkamah dan Dewan Menteri. Bahkan, dalam pemerintahan daerah, *diwân* juga harus ada, karena *diwân* bertugas untuk terciptanya produktivitas, efektivitas, efisien, profesional, transparansi, dan akuntabel. Konsepsi pemerintahan yang digagas Al-Ghazali adalah bentuk negara yang melayani (*khidmat*). Kepala negara, para pejabat maupun pegawai pemerintahan memiliki dua kewajiban pokok, yaitu berkhidmat kepada Allah (beribadah ritual) dan berkhidmat kepada rakyat (beribadah sosial). Lembaga negara harus melayani dan bukan justru ingin dilayani rakyatnya. Inilah konsep yang dikenal dalam ilmu manajemen sebagai Pelayanan Publik. Konsep Pelayanan Publik adalah pergeseran dari konsep pelayanan yang semula berorientasi melayani pejabat menjadi melayani rakyat.

Daftar Pustaka

Qayyum, Abdu. *Letter of Al-Ghazali*, Lahore: Islamic Publication, 1976.

Al-Ghazali, Abu Hamid. *Al-I'qtshād fi Al-I'tiqād*, Beirut: Dar al-Fikr, 1997.

Al-Ghazali, Abu Hamid. *Al-Tibbr Al-Masbûk Fi Nashihah Al-Mûlk*, Beirut: Dar l-Kutub Al-'Alimah, 1988.

Al-Ghazali, Abu Hamid. *Ihyâ Ulûm Ad-Din*, Beirut: Dar el-Fikr, 1991.

Al-Ghazali, Abu Hamid. *Al-Munqidz Min Al-Dhalal*, Beirut: Daar Al-Indas, 1967.

Aseem Prakash and Jeffrey A, Hart. *Globalization and Governance: An Introduction*, London, Globalization dan Governance, 2000.

Lewis, Bernad. *Bahasa Politik Islam*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.

Tjokroamidjoyo, Bintoro. *Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Membangun*, Jakarta: UI Press, 2000.

Magnis, Frans Von. *Etika Umum Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1999.

Addink, Henk. *Principle of Good Governance: Lesson from Administrative Law*, Netherlands: Utrecht University, 2008.

Rojak, Jeje Abdul. *Politik Kenegaraan: Pemikiran-Pemikiran Al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1999.

Abu Faris, Muhammad Abdul Qadir. *Sistem Politik Islam*, Jakarta: Rabbani Press, 2000.

Nasution, Muhammad Yasir. *Manusia Menurut Al-Ghazali*, Jakarta: Raja Grafindo, 2001.

Sjadzali, Munawir. *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*,

Jakarta: UI Press, 1993.

Madjid, Nurcholis. *Khazanah Intelektual Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, Jakarta, 1984.

Kamaruddin, Russli. *Political Philosophy on Al-Ghazali: An Analysis*, Montreal: Institute of Islamic Studies, McGill, 1997.

Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, Bandung: Mandar Maju, 2003.

What, W. Montgomery, *The Faith and Practice of Al-Ghazali*, London: George Allen and Unwin Ltd., 1953.

Ahmad, Zainal Abidin, *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam Al-Ghazali*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.

Mubarak, Zaki, *Al Akhlâq 'Inda Al-Ghazâlî*, Beirut: Darul Jîl, 1408 H/1988 M.

Endnotes

1. Allah berfirman dalam al-Quran: “Hai Manusia, Aku ciptakan kalian dari jenis laki-laki dan wanita, dan aku jadikan kalian berbangsa dan bersuku-suku agar kalian saling kenal-mengenal (*ta’âruf*).” (QS. al-Hujurat: 13). Menurut Tabataba’i, ayat ini menjelaskan tentang kesatuan manusiawi (*the unity of humanity*), yang berdasarkan pada nilai-nilai manusia yang essensi (*haqîqa al-insâniyah*), dan menegaskan perbedaan diantara keduanya dengan menyebutkan bahwa semuanya itu berasal dari Ayah dan Ibu yang sama, namun memiliki cara dan jalan hidup yang berbeda tapi mempunyai tujuan utama yang sama, yakni membentuk nilai-nilai kebaikan (ketakwaan sosial). Lihat, Syafiq Hasyim, *Understanding Women in Islam: An Indonesian Perspective*, Jakarta: Solstice Publishing, 2006, h. 40.
2. Munawir Sjadzali, *Islam dan tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press, 1993, h. 74.
3. Al-Ghazali, *Ihyâ Ullûm al-Dîn*, Beirut: Dar el-Fikri, 1414 H/1994 M, Juz 2, h. 134-145.
4. Pada posisi ini, Al-Ghazali memang dipandang inkonsisten oleh beberapa pemikir, karena dianggap tidak sesuai dengan apa yang dilakukannya. Mengingat bahwa Al-Ghazali meninggalkan kehidupan di kota, lalu melakukan ‘*uzlah* ke Thus. Ia mendirikan pondokan dan mendidik beberapa siswanya. Ia meninggalkan jabatan yang disandangnya sebagai guru besar di Universitas Nidhomiyah, yang sangat prestis kala itu. Namun demikian, menurut Abdul Qayyum dalam pengantar buku *Letters of Al-Ghazali* menyebutkan bahwa Al-Ghazali punya alasan kuat kenapa ia melakukan ‘*uzlah* dan mundur dari jabatannya sebagai rektor di kampus ternama itu. Menurut Ibnul Qayyum, karena Al-Ghazali melakukan janji atau ikrar keagamaan sewaktu berziarah di makam Nabi Ibrahim untuk ber-‘*uzlah* dan meninggalkan hiruk pikuk perkotaan. Janji itu merupakan bentuk nazar yang harus ia tunaikan. Lihat, Abul Qayyum, *Surat-Surat Al-Ghazali*, terjemahan dari buku *Letters of Ghazali*, Jakarta: Mizan, 1991, h. vii
5. Muhammad Yasir Nasution, *Manusia Menurut Al-Ghazali*, Jakarta: Raja Grafindo, 2001, h. 220.
6. Hal ini berdasarkan hadits Nabi yang bebunyi: “*Sesungguhnya di dalam diri manusia ada segumpal darah (hati), apabila hati itu baik maka baik pula seluruh diri dan amal perbuatan manusia dan apabila hati itu rusak maka rusaklah seluruh diri (amal perbuatan manusia tersebut). Ingatlah, ia adalah hati*”. (HR. Bukhari dan Shahih Muslim dari Nu’man Ibn Basyir ra).
7. Suseso, Frans-Magnis, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia, 1994, h.188.

8. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 80.
9. Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Imam Al-Ghazali*, h. 34-37.
10. Haryono, dkk, *Fungsi-Fungsi Pemerintahan*, Jakarta: Badan Diklat Depdagri, 1997, h. 2-3.
11. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 101.
12. Hanif Nurkhalis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005, edisi revisi, h. 300.
13. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 127.
14. B.Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, First Edition New York: Longman Publication, 1971, h. 2.
15. Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Negara Bermoral Menurut Al-Ghazali*, h. 303-305
16. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 3-4.
17. Abul Qayyum, *Surat-Surat Al-Ghazali*, terjemahan dari buku *Letters of Ghazali*, Jakarta: Mizan, 1991, h. Vii.
18. Lenvine, Charless H, *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Illinois: Scott Foreman, 1990, h. 188.
19. Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Negara Bermoral*, h. 220
20. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 71.
21. Abdul Qayyum, *Letters of Al-Ghazali*, h. 113.
22. Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Sistem Politik Islam*, Jakarta: Rabbani Press, 2000, h. 224.
23. Ibnu Khaldun, *Miqaddimah*, h. 238
24. *Ibid*
25. Al-Ghazali, *Ihya Ullum Al-Din*, h.421.
26. *Ibid*
27. Al-Gazali, *Ihyâ Ulûm Ad-Dîn*, Juz. 2, h. 239.
28. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 45.
29. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 136.
30. Abdul Qayyum, *Letters of Al-Ghazali*, h. 116.
31. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 43.
32. *Ibid*, h. 42.
33. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 43.
34. *Ibid*, h. 116.
35. *Ibid*, h.23.

36. 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)
37. Imam Ibnu Abdul Hakam, *Biografi Umar bin Abdul Aziz*, h. 65.
38. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 5.
39. *Ibid*
40. *Ibid* , h. 122.
41. Imam Ibnu Abdul Hakam, *Biografi Umar bin Abdul Aziz*, h. 58.
42. Al-Ghazali, *Al-Tibru Al-Masbuk*, h. 113.
43. *Ibid*, h. 69.
44. *Ibid*.
45. *Ibid*, h. 74
46. Abdul Qayyum, *Letters of Al-Ghazali*, h. 80.
47. Al-Ghazali, *al-Tibru al-Masbuk*, h. 82.
48. *Ibid*, h. 84.