

resensi

Judul Buku

The Ordinance of Government
(*Al-Ahkam al-Sultaniyah w'al Wilayat al-Diniyya*)

Penulis

Al-Mawardi

Alih Bahasa

Prof. Dr. Wafaa H. Wahba

Penerbit

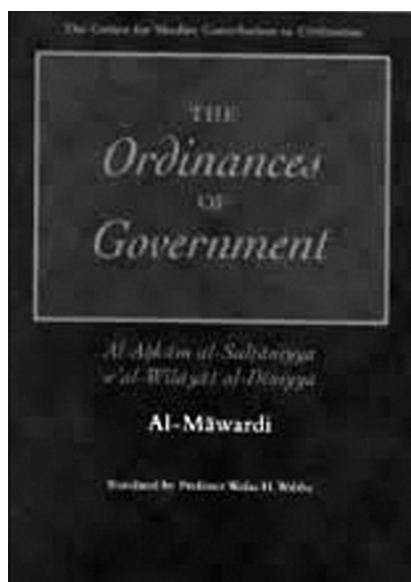
Garnet Publishing, United Kingdom

Cetakan

2010

Tebal

301 halaman



Bicara tentang kinerja pemerintahan dan aparatur yang terlibat didalam pelayanan publik, tidaklah bisa dilepaskan dari konsep maupun prinsip-prinsip tata-kelola, aturan dan ketentuan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan (*good governance*). Jika istilah *good governance* yang dikampanyekan (ulang) oleh IMF (*International Monetary Fund*) dan Bank Dunia (*World Bank*) serta badan-badan PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) seperti UNDP (*United Nations for Development Project*) di akhir dekade 90-an merupakan istilah

yang sekarang meluas di berbagai negara, khususnya negara-negara yang dianggap belum dan sedang berkembang seperti Asia, Afrika dan Amerika Selatan (Hout, 2007) dan melulu dikaitkan dengan politik bantuan¹ ke negara-negara tersebut maka tata-kelola dan prinsip aturan pemerintahan sudah lebih dulu diterapkan oleh peradaban Islam. Kepemimpinan Nabi Muhammad SAW dan khalifah empat menjadi saksi sejarah bagaimana Piagam Deklarasi Madinah benar-benar menjadi dokumen model tata-kelola pemerintahan

¹Selanjutnya, silahkan baca: Hout, Wil. (2007). *The Politics of Aid Selectivity: Good governance criteria, in World Bank, US and Dutch development assistance*, USA-Canada: Routledge.

pertama dalam pengaturan pemerintahan demi mencapai masyarakat yang bertransformasi secara mandiri menuju masyarakat madani. Sampai kemudian, Abu al-Hasan Ali Ibn Muhammad Ibn Habib al-Mawardi (untuk kemudian disebut dengan Al-Mawardi) atau di Barat dikenal dengan nama Alboacen (972-1058 M) mencoba merangkum, memadukan dengan pengalaman barunya, dan menerapkan konsep tata-kelola pemerintahan baik secara agamis, juri-dis, filosofis maupun administratif Piagam Madinah ditengah kekacauan politik pada masanya, sesuai dengan latar belakangnya sebagai ulama, filusuf, hakim dan juga pengambil keputusan di masa Dinasti Abbasiyah. Tata-kelola pemerintahan ala Al-Mawardi bisa dibaca dalam buku berjudul *Al-Ahkam al-Sutaniyya w'al-Wilayat al-Diniyya* yang sudah diterjemahkan kedalam berbagai bahasa. Dalam Bahasa Inggris buku itu di terjemahkan menjadi *The Ordinance of Government* atau 'Aturan-Aturan Penyelenggaraan Pemerintahan' oleh Prof. Wafaa H. Wahba dan diproduksi ulang untuk kepentingan kajian politik dan administrasi pemerintahan di Barat oleh *The Center for Muslim Contribution to Civilization*². Buku klasik populer ini ternyata masih cukup relevan dengan kondisi kekinian dan menjadi salah satu literatur yang paling banyak dirujuk oleh banyak ilmuwan dalam kajian studi *good governance* di dunia. Buku

ini akan menjadi sangat menarik bagi peminat kajian administrasi pemerintahan, baik mahasiswa, maupun para pejabat publik, pemimpin pemerintahan atau politisi, peminat diskursus *good governance* dan lembaga-lembaga non pemerintahan yang *concern* dengan tema-tema ini.

Dalam bukunya yang terdiri dari 20 bab, Al-Mawardi memulainya dengan perlunya kepemimpinan (*imamah*) dan juga kriteria bagaimana mendapatkan pemimpin yang baik bagi masyarakat. Ia menyebutkan ada paling tidak tujuh indikator: adil dan jujur, berilmu dan independen, bisa dikritik, sehat secara fisik, bijaksana dan hati-hati, berani, dan terakhir berasal dari kalangan *Quraisy*. Sementara dalam hal mengangakat pemimpin pemerintahan, ia menyarankan dua metoda: pemilihan dan penunjukan/pengangkatan langsung. Bab kedua sampai dengan bab keenam, Al-Mawardi masih membicarakan kriteria dan model pengangkatan pejabat publik lain di bawah pemimpin tertinggi suatu negara atau wilayah.

Di dalam bab keempat belas, Al-Mawardi membagi kategori yang disebut wilayah otorita pemerintahan Islam. Pada bab kelima belas ia kembali membahas bagaimana mengatur administrasi pelayanan publik, yakni berkenaan dengan reklamasi tanah/pembukaan lahan dan pembagian pasokan air bersih. Di bab keenam belas ia fokus pada topik

² Lembaga ini bermarkas di Qatar dan dipimpin langsung oleh Emir Qatar, Al-Thani dan bertujuan menterjemahkan buku-buku klasik karya intelektual muslim klasik yang telah berkontribusi pada peradaban dunia.

pembukaan sarana dan fasilitas publik, perlindungan terhadap tanah tidak tergarap dari kepentingan individu non-publik. Hibah tanah dan pemberian hak pengelolaan tanah dan hasilnya merupakan fokus Al-Mawardi di bagian bab ketujuh belas. Ia mendefinisikan tanah dalam tiga pengertian: tanah mati dan tidak tergarap, tanah yang sudah diolah/tanah garapan, dan tanah yang jadi sumber pertambangan.

Perhatian figur cendikia asal Basra ini kemudian beralih ke persoalan status dan ketentuan pengelolaan lembaga atau pusat administrasi. Menurutnya lembaga ini diperlukan untuk menjaga keamanan dokumen, properti pemerintahan/kemiliteran serta personil yang terlibat didalamnya. Lembaga itu diberi nama *Diwan*, yang dibagi kedalam empat departemen yaitu: departemen arsip dan gaji kemiliteran, departemen arsip pajak dan kewajiban keuangan daerah, departemen catatan penunjukan dan pemberhentian pejabat publik, dan yang terakhir, departemen arsip penerimaan negara dan pajak dari *Baitul Maal*. Ia juga menjelaskan bagaimana klasifikasi data dan arsip negara disimpan. Di akhir penjelasan, ia menekankan dua kategori wajib bagi kepala lembaga pusat

administrasi dan arsip negara, yaitu: jujur dan punya kompetensi.

Sebelum menutup penjelasan di bab kedua puluh tentang proses pengangkatan petugas dan lembaga pengawas pasar dan perdagangan (sejenis Ombudsman³ dan *hisba*⁴) dan memastikan semua aktivitas pelayanan publik dari negara berjalan sesuai standar, ia menyinggung tentang administrasi penjatuhan hukuman secara gamblang di bab kesembilan belas. Beberapa kasus yang disebutkan dalam penjelasannya adalah kasus perzinahan, pencurian, pemabuk, fitnah dan pencemaran nama baik (terkait kasus asusila dan zina), kompensasi dan hak balas dalam kasus kematian dan hukuman mati, serta terakhir berkaitan dengan hukuman non-legal terkait pelanggaran disiplin dan hukuman non-publik. Sementara di bagian akhir, Al-Mawardi menjelaskan tentang pentingnya lembaga pengawas dan penjaga moral official negara dalam menjalankan tugas sebagai penyedia jasa layanan publik agar tidak melakukan tindakan diluar kewenangan serta penyelewengan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang merugikan masyarakat.

Apa yang sudah ditawarkan oleh Al-Mawardi tentunya menjadi

³ Lembaga negara di Indonesia yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara *serta* badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.

⁴ *Hisba* adalah lembaga pengawas.

demikian penting ditengah memuncaknya rasa ketidakpercayaan publik terhadap administrasi pemerintahan kita saat ini. Meskipun konsep yang dikemukakannya sedikit klasik, namun tidak dapat dipungkiri bahwa ia telah memberikan inspirasi secara langsung dan tidak langsung terhadap penyelenggaraan aparatur pemerintahan. Konsep pengawasan pasar yang bisa dilacak jauh ke masa Khalifah Umar bin Khattab sekarang dipakai dimana-mana. Dalam pemaknaan lebih luas, konsep pengawasan pasar berkembang secara aplikatif dalam hal pengawasan moral pejabat publik. Konsep yang dibarengi dengan aturan yang sangat jelas, lugas dan tegas. Penyelesaian sengketa publik, pengadaaan fasilitas publik oleh negara, ataupun metoda dan kriteria seleksi pengangkatan pejabat publik akan terus menjadi topik hangat dalam transformasi administrasi. Latar belakang yuridisnya juga menyebabkan ia sangat paham tentang bagaimana menjaga rasa keadilan publik dan membuat aturan-aturan yang empirik berbasis kejadian sehari-hari masyarakat kedalam aturan dan hukum administrasi pemerintahan. Demikian juga dengan ide pembentukan lembaga pusat administrasi negara tidak bisa tidak adalah terobosan formal yang ternyata sudah ada sejak masa Al-Mawardi hidup. Gaya paparannya yang empirikal, kategorikal, numerikal, filosofikal, jelas, tegas, dan lugas dalam hal-hal mendasar publik membuat buku ini menjadi semakin dibutuhkan di tengah 'kegalauan publik' akan ke-

mampuan aparatur daerah dan negara saat ini.

Namun demikian, meskipun Al-Mawardi sudah berupaya kuat untuk membukukan pengalamannya selama mengabdikan sebagai hakim, politisi sekaligus ilmuwan pada masa itu, bukunya, meskipun fenomenal dan fundamental juga tidak sepenuhnya komperhensif. Barangkali kondisi masyarakat pada masa itu membuat kriteria seleksi kepemimpinan, khususnya poin tentang calon pemimpin harus dari kalangan Quraisy tidak relevan diterapkan saat ini. Meskipun demikian, filosofinya adalah disarankan memilih pemimpin pribumi jika ingin lebih diterima masyarakat yang awalnya apatis dan tidak partisipatif. Hal lain yang perlu jadi catatan adalah meski ia sempat menyebutkan prosedur pemberian hukuman bagi pelanggar aturan agama dan publik, namun bab mengenai mekanisme promosi-degradasi pejabat juga luput dari pengamatannya. Idenya tentang pembagian wilayah juga jelas tidak sesuai dengan kondisi kita disini, dimana ia membagi tiga klasifikasi daerah: daerah *Haram*[□], Hijaz dan daerah diluar *Haram* dan Hijaz. Demikian juga halnya dengan penyelenggaraan badan negara yang secara khusus menyelesaikan problem antar kelas di bab delapan. Kritik lain terhadap bukunya adalah meskipun fokus dalam tema-tema tertentu, kelihatannya bukunya tidak disusun dalam urutan kronologis tematik yang membuat pembaca mudah mengikutinya. Sebagai contoh, setelah berbicara detil tentang meka-

nisme dan kriteria pengangkatan pejabat publik di bab-bab awal, seketika beralih ke topik penyelesaian sengketa publik di bab ketujuh.

Apapun itu, buku ini memberikan efek serta kontribusi luar biasa bagi khasanah dan praktik tata kelola pemerintahan negara sampai saat ini. Apalagi sebagian besar tawaran Al-Mawardi cocok dengan negara-negara dan daerah yang mayoritas penduduknya muslim dan atau mengadopsi sistem pemerintahan Islam atau hukum Islam. Getaran keilmuan buku ini masih hangat diperdebatkan, diterapkan dan diperkaya saat ini. Penulis merasa berkewajiban membagi informasi ini mengingat terbatasnya akses terhadap buku-buku klasik bertemakan administrasi pemerintahan, dan kinerja aparatur publik (bernuansa Islam) di nusantara. Meski konsep Al-Mawardi jelas-jelas berorientasikan hukum Islam dan dilegkapi referensi kuat dari Al-Qur'an dan Hadist, namun teori dan ide fundamentalnya sangatlah universal dan *compatible* untuk diterapkan di negara non-muslim sekalipun. Oleh karena itulah penulis merekomendasikan pembaca untuk menyerap inspirasi dan belajar banyak dari buku ini.

Saiful Akmal