

PEMIKIRAN IBNU KHALDUN DALAM ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Wisber Wiryanto

Peneliti Lembaga Administrasi Negara

<wisberwiryanto@yahoo.com>

Abstrak: Ibnu Khaldun (1332-1406) adalah tokoh sarjana Islam zaman klasik dan pengarang kitab *Mukaddimah* yang berisi ilmu pengetahuan cabang *naqli* dan *aqli*, termasuk ilmu politik. Selanjutnya di Barat, terjadi paradigma dikhotomi politik-administrasi Negara (1900-1926); dan administrasi negara sebagai ilmu administrasi (1956-1970) hingga ilmu ini berkembang sampai sekarang. Ini menunjukkan adanya relevansi politik dan administrasi Negara. Maka diduga kitab *Mukaddimah* juga berisi konsep yang relevan dengan ilmu administrasi Negara. Oleh karena itu, dilakukan penelitian dengan rumusan permasalahan, bagaimana konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara? Tujuan penelitian untuk mengetahui konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya pada aspek mikro. Penelitian menggunakan *library research* dengan fokus ilmu administrasi Negara sebagai obyek penelitian; dan kitab *Mukaddimah* sebagai sumber data yaitu subyek penelitian. Hasil penelitian menunjukkan adanya konsep pemikiran Ibnu Khaldun pada aspek mikro yaitu kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan pemerintahan di masanya yang mempunyai relevansi dengan ilmu administrasi Negara masa kini. Pemangku kepentingan perlu menerapkan konsep administrasi Negara yang bersumber dari al-Qur'an, Hadits dan khasanah Islam, serta mengusulkan untuk memberi penghargaan kepada Ibnu Khaldun sebagai *the founding father of public administration*.

Kata Kunci: Administrasi Negara, Ibnu Khaldun, Kelembagaan, Kepegawaian, Ketatalaksanaan, *Mukaddimah*.

Abstract: *Ibn Khaldun (1332-1406) was a classical Muslim scholar and the author of Mukaddimah books which contains both naqli and aqli branches of science, include political science. Then, in the Western, there is a dichotomy paradigm of political-public administration (1900-1926) and public administration as administration science (1956-1970), and this science were developed until now. It was shown, there is relevance both political and public administration. So it can be assumed, the Mukaddimah book also contains a concept that has relevance with public administration science. Therefore, a study was conducted with a problem formulation, how did Ibn Khaldun's thoughts on public administration science? The research objective was to identify the concepts of Ibn Khaldun's thoughts on public administration science and its categories on the micro aspect. This research uses library research with focusing on public administration science as a research object, and Mukaddimah books as a data source namely research subject. The results are shown, Ibn Khaldun's concept of thought on the micro aspects, namely personnel, organization and government management in his time which has relevance to contemporary public administration science. Stakeholders need to apply*

public administration sourced from the al-Qur'an and Hadith as well as Islamic legacy, and proposes to reward Ibn Khaldun as the founding father of public administration.
Keywords: Ibn Khaldun, Mukaddimah, Organization, Personnel, Public Administration.

PENDAHULUAN

Sejarah perkembangannya, ilmu administrasi Negara mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu politik, diawali dengan terjadinya paradigma dikhotomi politik-administrasi Negara (1900-1926) yaitu pemisahan administrasi Negara dari politik sebagai induknya, sehingga politik mengurus perumusan kebijakan publik; sedangkan administrasi negara mengurus pelaksanaan kebijakan publik. Selanjutnya, administrasi Negara menjadi disiplin ilmu administrasi Negara yang berdiri sendiri. Hal ini dikenal paradigma administrasi negara sebagai disiplin ilmu administrasi (1956-1970).

Ada yang mengatakan bahwa ilmu administrasi Negara dikembangkan oleh Woodrow Wilson (1856-1924). Dalam hal ini, ia menyatakan dalam artikel berjudul "*The Study of Administration*" dalam jurnal *Political Science Quarterly* tahun 1887, *The science of administration is the latest fruit of that study of the science of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation.*¹ Ia berpendapat, ilmu administrasi Negara lahir dari ilmu politik. Selanjutnya, Woodrow Wilson disebut sebagai pendiri ilmu administrasi negara.

Sebenarnya, ada tokoh lain yang telah lebih dahulu mengemukakan konsep administrasi Negara tentang bagaimana mengorganisasikan dan mengelola orang dan peralatan untuk mencapai tujuan pemerintahan yang baik, di abad 14. Dialah Ibn Khaldun (1332-1406) tokoh sarjana Islam pengarang kitab *Mukaddimah*.

Ibnu Khaldun dalam kitab *Mukaddimah* menjelaskan berbagai disiplin ilmu pengetahuan baik cabang *naqli* maupun *aqli* yang bersumber dari Al-Qur'an dan hadits serta khasanah Islam. Ia menjelaskan tentang ilmu politik, antara lain terdapat teori *ashabiyah* sebagai perekat hubungan politik antar warga dalam sebuah Negara. Diduga *Mukaddimah* juga berisi konsep ilmu administrasi Negara yang ada hubungan relevansinya dengan disiplin ilmu administrasi Negara kontemporer.

Namun, diantara akademisi belum banyak mengetahui pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara pada kitab *Mukaddimah*, antara lain disebabkan mereka lebih terpaku pada referensi Barat daripada khasanah Islam; dan lebih menyukai menggunakan

¹ Woodrow Wilson. "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*. Washington DC: The Heritage Foundation, July 1887, hal. 3

pendekatan *Western* perspektif daripada *non-Western* perspektif. Hal ini dimungkinkan karena adanya keterbatasan kemampuan menggali ilmu pengetahuan dari berbagai khasanah Islam yang telah dihasilkan oleh tokoh sarjana Islam, seperti kitab *Mukaddimah*.

Sehubungan dengan latar belakang permasalahan tersebut, maka dipandang perlu melakukan kajian pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam kitab *Mukaddimah*. Rumusan permasalahan disusun dalam bentuk pertanyaan penelitian, bagaimana pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam kitab *Mukaddimah*?

Tujuan penelitian dilakukan untuk mengetahui pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam kitab *Mukaddimah* pada aspek mikro. Hasil penelitian diharapkan memberikan kontribusi untuk menambah jumlah kajian tentang pemikiran sarjana Islam dalam ilmu Administrasi Negara, dan dapat digunakan sebagai alternatif referensi dalam studi ilmu administrasi Negara, serta bermanfaat bagi pengembangan studi ilmu administrasi Negara dengan pendekatan *non-Western* perspektif.

KERANGKA TEORITIS

Kerangka teoritis/konseptual meliputi tinjauan literatur tentang: (1) ilmu administrasi Negara, untuk memperoleh pengetahuan dan pemahaman konseptual tentang ilmu administrasi Negara; (2) kitab *Mukaddimah*, untuk memperoleh pengetahuan dan pemahaman tentang isinya sehingga dapat dilakukan penelusuran kategori-kategorinya yang relevan; dan (3) biografi ringkas Ibnu Khaldun, untuk mengetahui sosok Ibnu Khaldun dan sumbangannya bagi dunia ilmu pengetahuan. Selanjutnya, dilakukan penelusuran terhadap kajian sebelumnya sehingga diketahui kedudukan penelitian ini dalam disiplin ilmu administrasi Negara dan hubungannya diantara penelitian lainnya.

Ilmu Administrasi Negara:

Mahasiswa yang mengambil mata kuliah ilmu administrasi negara di perguruan tinggi sudah barang tentu tidak diperkenalkan dengan tokoh sarjana Islam Ibnu Khaldun, melainkan dengan tokoh dari Barat bernama Woodrow Wilson yang dianggap sebagai pendiri administrasi Negara. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh S.P. Naidu, *the founding father of Public administration Woodrow Wilson proponuded politics-administration dichotomy theory which made a sharp distinction between politics and administration.*²

Sejarah perkembangan ilmu administrasi Negara dilihat dari hubungan relevansinya

² S.P Naidu. Public Administration: Concepts and Theories. New Delhi: New Age International Limited, 2005, hal. 31.

dengan ilmu politik, dari pendekatan *Western* perspektif. Nicholas Henry dalam jurnal *Public Administration Review*, menguraikan lima paradigma administrasi negara, yaitu: *Paradigm 1: The Politics/Administration Dichotomy, 1900-1926; Paradigm 2: The Principles of Administration, 1927-1937; Paradigm 3: Public Administration as Political Science, 1950-1970; Paradigm 4: Public Administration as Administrative Science, 1956-1970; Paradigm 5: Public Administration as Public Administration, 1970-?*³ Perkembangan dari paradigma dikhotomi politik-administrasi Negara ke paradigma administrasi Negara sebagai ilmu administrasi Negara yang terjadi di awal abad ke-20 tersebut, menunjukkan adanya relevansi antara ilmu politik dan ilmu administrasi Negara.

Bila dilakukan *flash-back* ke era awal abad ke-14, maka ingat akan tokoh sarjana Islam Ibnu Khaldun yang mengarang kitab *Mukaddimah*. Dalam *Mukaddimah* terkandung penjelasan ilmu pengetahuan *aqli* dan *naqli* termasuk ilmu politik. Oleh karena ilmu, politik mempunyai hubungan relevansi dengan administrasi Negara, maka di dalamnya terkandung penjelasan mengenai ilmu administrasi negara, yang pada gilirannya juga mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administrasi Negara kontemporer, masa kini.

Oleh karena itu, dilakukan kajian awal dengan membaca buku-buku ilmu administrasi Negara untuk mengetahui konsep pokok administrasi Negara terutama tentang ilmu administrasi Negara, sehingga dengan demikian dapat diuraikan kategori-kategorinya

Dwight Waldo dalam bukunya *The Study of Public Administration*, menjelaskan definisi administrasi negara, yaitu: (1) *Public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government;* (2) *Public administration is the art and science of management as applied to affairs of state.*⁴ Jadi, ilmu Administrasi Negara dapat diartikan sebagai sebuah disiplin ilmu yang mempelajari bagaimana mengorganisasikan dan memajemen orang dan peralatan untuk mencapai tujuan pemerintahan. Ilmu Administrasi Negara dikenal sebagai sebuah disiplin ilmu kontemporer yang dikembangkan dengan pendekatan *Western* perspektif.

Berdasarkan definisi tersebut, maka diuraikan kategori-kategori administrasi Negara, meliputi organisasi atau kelembagaan, manajemen atau ketatalaksanaan, personil atau kepegawaian, peralatan, urusan Negara, dan tujuan pemerintah. Dalam hal ini, administrasi Negara dapat diamati lokus dan fokusnya. Fokus administrasi Negara adalah urusan pelaksanaan kebijakan publik untuk mencapai tujuan pemerintahan Negara; sedangkan lokusnya adalah organisasi atau birokrasi pemerintahan Negara.

Max Weber menjelaskan konstruksi tipe ideal birokrasi, meliputi: (a) *clearly defined*

³ Nicholas Henry. "Paradigms of Public Administration". *Public Administration Review*, Vol.35 No.4, Jul-Aug. 1975, hal. 378-386.

⁴ Dwight Waldo. *The Study of Public Administration*. New York: The Country Life Press, 1955, hal. 2.

*sphere of competence, subject to impersonal rules; (b) a regular system of appointment and promotion on the basis of free contract; (d) technical training as a regular requirement and fixed salaries paid in money.*⁵

Berdasarkan konsep tersebut, dapat diuraikan kategori-kategori administrasi Negara meliputi organisasi (kelembagaan), manajemen (ketatalaksanaan), personil (kepegawaian), peralatan, kompetensi, aturan impersonal, promosi, kontrak kerja, pelatihan, dan gaji, urusan dan tujuan pemerintahan Negara. Selanjutnya, kategori-kategori administrasi Negara seperti kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan tersebut akan dikaji hubungan relevansinya dengan pemikiran Ibnu Khaldun dalam kitab *Mukaddimah* yang diduga berisi penjelasan ilmu pengetahuan *aqli* dan *naqli*, termasuk administrasi Negara di eranya.

Kitab Mukaddimah: *Prolegomena* atau kitab *Mukaddimah* merupakan karya ilmiah Ibnu Khaldun antara tahun 776-778 H. Kitab ini disusun sebagai pengantar dari kitab *Al-Ibrar* merupakan kitab pokok yang disusunnya. Ada 3 (tiga) kitab yang dihasilkannya, yaitu *Mukaddimah*, *Al-Ibrar*, dan *At-Ta'rif* Kitab *Mukaddimah*, sistematika babnya meliputi:⁶ (a) Peradaban manusia secara umum; (b) peradaban masyarakat maju dan primitif; (c) masalah kekhilafahan dan kerajaan; (d) peradaban masyarakat perkotaan, negeri, pengaruh peradaban, fase dan ketundukannya pada hukum sebab alam; (e) keterkaitan kondisi peradaban dengan berbagai macam mata pencaharian masyarakat; (f) hubungan keadaan peradaban umum dengan ilmu pengetahuan, cara pengajaran dan mempelajarinya.

Kitab Al-Ibrar, wa Diwan Al-Mubtada' wa Al-Khabar, fi Ayyam Al-'Arab wa Al-'Ajam wa Al-Barbar, wa man Asharumum min dzawi As-Sulthani Al-'Akbar yaitu kitab pelajaran dan arsip sejarah zaman permulaan dan akhir yang mencakup peristiwa politik mengenai orang-orang Arab, Non-Arab dan Barbar, serta raja-raja besar yang semasa dengan mereka; dan *Kitab At-Ta'rif bi Ibnu Khaldun wa Rihlatu Syarqan wa Gharban* isinya tentang autobiografinya secara sistematis dengan menggunakan metode ilmiah; dan lain-lain.

Jadi, kitab *Mukaddimah* secara garis besar menjelaskan disiplin ilmu pengetahuan baik cabang *naqli* maupun *aqli* yang di dalamnya termasuk ilmu politik. Ia menjelaskan teori dinamika politik, antara warga dan penguasa Negara dipengaruhi oleh *ashabiyah* (fanatisme), dan teori siklus sebuah Negara yang dipengaruhi oleh dinamika kekuasaan. Teori politik tersebut dijadikan petunjuk untuk melakukan penelusuran lebih lanjut terhadap konsep dan kategori-kategori yang mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administrasi Negara masa kini (kontemporer).

⁵ Max Weber et.al. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1947, hal. 343.n

⁶ Ibnu Khaldun. *Mukaddimah*. Penerjemah: Masturi Ilham et.al. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014, hal. 4.

Biografi ringkas Ibnu Khaldun

Ibnu Khaldun lahir di Tunisia, Maghribi, awal *Ramadhan* 732 H (1332 M). Nasab Ibnu Khaldun digolongkan kepada Muhammad ibnu Muhammad ibnu Hasan ibnu Jabir ibnu Muhammad ibnu Ibrahim ibnu ‘Abd Al-Rahman ibnu Khalid. Nama aslinya Abdurrachman ibnu Khaldun Al-Maghribi Al-Hadrami Al. Maliki. Keturunannya berasal dari Hadramaut Yaman. Ia bermahzab Maliki, gelar Abu Zaid diperoleh dari nama anaknya yang tertua Zaid. Panggilan Wali Ad-Din diperolehnya setelah ia menjadi hakim di Mesir. Ayahnya, Abu Abdullah Muhammad berkecimpung di dunia politik, ilmu pengetahuan, kesufian, dan ahli sastra Arab, wafat tahun 749 H. dengan meninggalkan lima orang anak. Dengan demikian, Ibnu Khaldun berasal dari lingkungan keluarga yang mencintai ilmu pengetahuan dan pekerjaan.

Perkembangan kehidupan dan kariernya dapat dikelompokkan dalam lima periode:⁷(1) Periode pertumbuhan belajar dan menuntut ilmu (732-751 H) selama 20 tahun di Tunisia, pendidikannya diawali dengan membaca dan menghafal al-Qur’an, lalu menimba ilmu dari berbagai guru sesuai bidangnya masing-masing, dan menyelesaikan studinya dengan memperoleh beberapa ijazah ilmiah. Gurunya yang sangat berpengaruh antara lain Syaikh Muhammad ibnu Ibrahim Al-Abili dalam ilmu filsafat; dan Syaikh ‘Abd Al Muhaimin ibnu Al-Hadrami dalam ilmu agama. Di penghujung periode ini, terjadi wabah pes yang melanda sebagian besar dunia Islam mulai dari Samarkand sampai Maghrib. Sebagian besar ulama, sasterawan bersama-sama dengan Sultan Abu Al-Hasan, penguasa daulah Bani Marin hijrah dari Tunisia ke Maroko tahun 750 H/1349 M. Ibnu Khaldun menganggap peristiwa wabah pes ini sebagai bencana besar dalam hidupnya yang menyebabkan ia kehilangan kedua orang tuanya dan sebagian guru-gurunya.

Sebagai ilustrasi akan disinggung kondisi dunia saat ini. Dunia dilanda bencana wabah virus *Covid-19* yang telah merengut banyak korban hingga sekarang. Terjadinya wabah tersebut dimulai dari Wuhan, China pada akhir tahun 2019. Kemudian, wabah tersebut menjalar ke Negara-negara lainnya di seluruh dunia dan masih terus berlangsung hingga kwartal ke dua tahun 2020. Untuk menanggulangi dampak wabah penyakit yang luar biasa tersebut, maka pimpinan negara-negara tersebut pada umumnya mengambil kebijakan yang bersumber kepada hadits. Rasulullah SAW bersabda, *‘Apabila kamu mendengar wabah berjangkit di suatu negeri, maka janganlah kamu datang ke negeri itu. Dan apabila wabah itu berjangkit di negeri tempat kamu berada, janganlah kamu keluar dari negeri itu karena hendak melarikan diri darinya.’* (Shahih Muslim No, 4115).

⁷ Ibnu Khaldun. *Mukaddimah* ..., hal. 1082.

Memetik manfaat dari hadits tersebut, maka pimpinan dari Negara-negara di seluruh dunia saat ini menerapkan apa yang disabdakan oleh Nabi Muhammad SAW. Pemerintah Arab Saudi mengeluarkan kebijakan antara lain menutup masjidil haram pada pertengahan tahun 2020, meniadakan jemaah haji dari Negara lain pada tahun ini. Pemerintah Amerika menutup negerinya dimasuki oleh warga dari Negara-negara yang dilanda wabah tersebut. Pemerintah Indonesia, mengambil kebijakan serupa untuk memutus rantai wabah penyakit tersebut, antara lain pegawai diminta bergiliran sebagian bekerja di kantor (*work from office*) dan sebagian lagi bekerja di rumah (*work from home*) menggunakan teknologi informasi dalam jaringan-online internet melalui aplikasi *WhatsApp* atau *Zoom*.

Itulah yang dapat disinggung mengenai kondisi dunia yang berimplikasi kepada administrasi Negara masa kini. Beralih kembali ke biografi Ibnu Khaldun, perkembangan kehidupan dan karier Ibnu Khaldun yang ke-(2) Periode bekerja pada jabatan administrasi, sekretaris dan politik (751-776 H). Selama 25 tahun, berkelana di beberapa negeri seperti Maghrib dan Andalusia. Selanjutnya, (3) Periode *'uzlah* (mengasingkan diri) menulis dan mengadakan penelitian (776-778 H). Ia menulis kitab *Mukaddimah* dalam periode ini; dan (4) Periode mengajar dan menjadi hakim (784-808 H). Setelah meninggalkan kehidupan politik, ia menduduki jabatan hakim enam kali, menjadi pengajar di universitas al-Azhar dan sekolah lainnya di Mesir. Salah seorang muridnya Ibnu Hajar Al-Asqalani⁸ (773-852 H) adalah seorang ahli hadits dan sejarah terkenal dengan karya ilmiahnya kitab *Fathul Baari*. Akhirnya, Ibnu Khaldun wafat di Kairo, Mesir pada 25 Ramadhan 808 H (1406 M).

Penelusuran kajian/literatur sebelumnya: Diperoleh informasi mengenai kajian pemikiran Ibnu Khaldun dalam 10 (sepuluh) disiplin ilmu pengetahuan, yaitu: (1) Ilmu Ekonomi,⁹ (2) Sosiologi,¹⁰ (3) Ilmu Politik,¹¹ (4) Ilmu Filsafat,¹² (5) *Anthropology*,¹³ (6) Ilmu

⁸ Haroon Khan Sherwani, *Studies in Muslim Political Thought and Administration*. Penerjemah M. Arief Lubis. *Mempelajari pendapat sarjana-sarjana Islam tentang Administrasi Negara*. Jakarta: Tintamas, 1964, hal. 160.

⁹ Salman Syed Ali. "Economic Thought of Ibn Khaldun (1332-1406 AD)". *International Conference on Ibn Khaldun*, Madrid, 2006.

¹⁰ Syed Farid Alatas. "Ibn Khaldūn and contemporary sociology". *International Sociological Association*, November 2006, Vol 21(6), hal. 782-795.

¹¹ Selim Cafer Karatas, *The Economic Theory of Ibn Khaldun and The Rise and Fall of Nations*, United Kingdom: *Foundation for Science Technology and Civilisation*, 2006, hal. 1

¹² Hayden V. White, "Ibn Khaldun in world philosophy of history". *Comparative Studies in Society and History*, Vol. II No. 1, 1959, hal. 1.

¹³ Akbar S. Ahmed. "Ibn Khaldun and anthropology: The failure of methodology in the post 9/11 world". *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 34, 6, November 1, 2005, hal. 591.

Bahasa,¹⁴ (7) Ilmu Sejarah,¹⁵ (8) Hubungan Internasional,¹⁶ (9) Pendidikan Islam,¹⁷ dan (10) Ilmu administrasi Negara. Dengan kata lain, di kalangan akademisi telah melakukan kajian pemikiran Ibnu Khaldun yang meliputi 10 (sepuluh) disiplin ilmu pengetahuan, 1 (satu) diantaranya dalam disiplin ilmu administrasi Negara, sedangkan 9 (sembilan) lainnya di luar disiplin ilmu administrasi Negara. Jadi, pemikiran Ibnu Khaldun telah dikaji secara interdisipliner baik dalam cabang aqli dan naqli, termasuk juga dalam disiplin ilmu administrasi Negara. Hal ini menunjukkan ketokohnya sebagai sarjana Islam yang memiliki keahlian di berbagai disiplin ilmu pengetahuan dan ilmu agama.

Ketokohnya membuktikan, sebenarnya ilmu pengetahuan telah lebih dahulu berkembang di Timur daripada di Barat. Ibnu Khaldun menyusun kitab *Mukaddimah* di dalamnya menjelaskan berbagai disiplin ilmu pengetahuan yang bersumber kepada Al-Qur'an dan hadits serta khasanah Islam.

Kalangan akademisi masa kini menyebut disiplin ilmu pengetahuan serupa itu menggunakan pendekatan *non-Western* perspektif. Hal ini dapat dijelaskan dari kajian Engin Sune¹⁸ berjudul *Non-Western International Relations Theory and Ibn Khaldun* tahun 2016, yang menjelaskan eksistensi pendekatan *non-Western* perspektif.

Selanjutnya, juga telah diselenggarakannya konferensi *internasional the-Asian Association for Public Administration (AAPA)* yang pertama di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, tanggal 22-23 Maret 2018. Tema utamanya "*Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective*", yang diikuti oleh ratusan peserta dan *presenter* dari perguruan tinggi negeri dan swasta serta instansi pemerintah dari berbagai Negara. Sebagai hasilnya, konferensi internasional ilmu administrasi Negara ini telah menerima 123 makalah dari seluruh dunia. Namun, hanya 59 makalah yang diterima untuk publikasi prosiding.¹⁹ Salah satu diantaranya adalah makalah yang penulis presentasikan dalam

¹⁴ Ghada Osman. "The historian on language: Ibn Khaldun and the communicative learning approach", *Review of Middle East Studies*, Vol, 37 Issue 1, 2003, hal 50-57.

¹⁵ Ali Çaksu. "Ibn Khaldun and Hegel on causality in history: Aristotelian legacy reconsidered". *Asian Journal of Social Science*, Vol. 35, Issue 1, Jan 2007, hal. 47-83.

¹⁶ Engin Sune. "Non Western International Relations Theori and Ibn Khaldun". *Jurnal All Azimuth*, V4, N1, Jan. 2016, h. 79.

¹⁷ Salahudheen Kozhithod, "Khaldunian techniques of historical criticism and their place in modern debates on Naqd at-Matn (content criticism) of hadith", *İbn Haldun Çalışmaları Dergisi*, 3 (2) 2018, hal. 225-238.

¹⁸ Engin Sune. "Non-Western ...", hal. 79

¹⁹ The-Asian Association for Public Administration (AAPA), *Proceedings of the 2018 Annual Conference: "Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective"*. Atlantis Press.

konferensi tersebut berjudul “*Developing Theories of Non-Western Public Administration Through the Islamization of Public Administration*”.²⁰

Kajian ini juga menjelaskan eksistensi pendekatan *non-Western* perspektif, seperti dijelaskan oleh Engine Sune. Sebagaimana disebutkan, kajian pemikiran Ibnu Khaldun meliputi 10 (sepuluh) disiplin ilmu pengetahuan, 1 (satu) diantaranya dalam disiplin ilmu administrasi Negara, sedangkan 9 (sembilan) diantaranya di luar disiplin ilmu pengetahuan administrasi Negara. Kajian di luar disiplin ilmu administrasi Negara tersebut tidak disoroti disini dengan alasan beda disiplin. Hanya saja eksistensi kajian itu menjadi penting diungkapkan, untuk menunjukkan ketokohan Ibnu Khaldun di berbagai disiplin ilmu pengetahuan.

Selanjutnya, disoroti kajian pemikiran Ibnu Khaldun dalam disiplin ilmu administrasi Negara. Ada 2 (dua) kajian pemikiran Ibnu Khaldun, masing-masing dilakukan oleh Haroon Khan Sherwani dan oleh akademisi Fakultas Ilmu Administrasi Negara, Universitas Dhaka. Menurut Sherwani dalam bukunya yang diterjemahkan ke bahasa Indonesia, berjudul “Mempelajari pendapat sarjana-sarjana Islam dalam ilmu administrasi Negara”, pendapat Ibnu Khaldun dalam administrasi Negara, meliputi aspek-aspek:²¹ (1) tinjauannya dalam sejarah,

(2) pengaruh iklim dalam adat kebiasaan manusia, (3) pendapat kelompok, (4) batas-batas negara, (5) tingkatan kemajuan masyarakat dan Negara, (6) *nomad* dan kota, dan (7) beberapa persoalan Ekonomi. Jadi, Sherwani dalam kajiannya menguraikan aspek-aspek pemikiran Ibnu Khaldun yang bersifat makro. Seperti Sherwani, akademisi Fakultas Ilmu Administrasi Negara Universitas Dhaka menyusun paper berjudul “*Contribution of Kautilya, Confucius, Ibn Khaldun and Max Weber on State Administration and Governance: relevance and Contrast with the modern concept*”. Pendapat Ibnu Khaldun dalam administrasi Negara disebutkan meliputi:²²(1) *concept of the emergence of the state*; (2) *causes behind state formation*; (3) *state cycle*; (4) *types of state*; (5) *state activities*; (6) *view regarding administration*; and (7) *concept of governance*. Jadi, akademisi Universitas Dhaka dalam papernya juga menguraikan aspek-aspek pemikiran Ibnu Khaldun yang bersifat makro.

Berdasarkan penelusuran kajian literatur tersebut, maka diketahui konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara yang sudah dikaji adalah aspek yang bersifat makro. Hal ini menunjukkan *state of the art* atau perkembangan capaian penelitian mengenai bidang

²⁰ Wisber Wiryanto, “Developing Theories of NonWestern Public Administration Through the Islamization of Public Administration”, *Proceedings of the 2018 Annual Conference: “Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective*”. Atlantis Press.

²¹ Haroon Khan Sherwani, *Studies ...*, hal. 161-169.

²² Department of Public Administration-University of Dhaka, “Contribution of Kautilya, Confucius, Ibn Khaldun and Max Weber on State, Administration and Governance: relevance and Contrast with the modern concepts”.

permasalahan tersebut. Selanjutnya, dapat ditentukan aspek yang akan dikaji dengan memilih aspek yang belum dikaji agar kajian memiliki sifat kebaruan atau *novelty*, sehingga hasilnya akan memberi kemanfaatan dan sebagai sumbangan bagi kemajuan disiplin ilmu administrasi negara. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka aspek yang dipilih dalam mengkaji konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara, adalah aspek yang belum dikaji yaitu aspek yang bersifat mikro yang meliputi kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan hasil dari penelitian kepustakaan (*library research*) dengan metode deskriptif kualitatif. Kajian ini dilakukan mengambil fokus ilmu administrasi Negara sebagai obyek penelitian; dan kitab *Mukaddimah* digunakan sebagai sumber data atau subyek penelitian. Dalam pengumpulan data sekunder digunakan teknik deduksi-induksi untuk mengumpulkan kategori-kategori dari kitab *Mukaddimah* yang mempunyai hubungan relevansi dengan kategori-kategori dari buku-buku ilmu administrasi Negara.

Hasil pengumpulan data dibahas menggunakan analisis sintesis kategori-kategori dalam kitab *Mukaddimah* yang mempunyai hubungan relevansi dengan kategori-kategori dalam ilmu administrasi Negara. Selanjutnya ditarik kesimpulan tentang konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu Administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam kitab *Mukaddimah* dalam aspek mikro. Penelitian ini dilakukan pada semester pertama tahun 2020.

PEMBAHASAN

Konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam kitab *Mukaddimah* yang mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam aspek mikro adalah, bahwa penguasa pemerintahan dibutuhkan untuk melindungi masyarakatnya dari musuh-musuh, mencegah konflik diantara mereka dengan menerapkan hukum yang dapat mengontrol dan mengendalikan mereka, meningkatkan pelayanan keamanan, kemaslahatan, memenuhi kebutuhan hidup dan berinteraksi dengan mereka, mengadakan kunjungan ke daerah-daerah guna melihat kehidupan masyarakat secara langsung, dan memerhatikan takaran dan timbangan mereka guna menghindari kecurangan. Penguasa pada dasarnya adalah manusia yang lemah tetapi dia memikul beban dan tanggungjawab yang berat, maka dia harus meminta bantuan kepada orang lain untuk memenuhi kebutuhan hidup dan semua bidang pekerjaannya untuk mengatur umat manusia dan hamba Allah yang diamanatkan kepadanya untuk dijaga.²³

Dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, maka penguasa memiliki lembaga-lembaga yang berada di bawah kekuasaannya yang mengharuskan adanya perencanaan.

²³ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 420.

Lembaga-lembaga tersebut dipercayakan kepada pegawai pemerintahan. Dengan begitu masing-masing pegawai dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya berdasarkan pengangkatan penguasa yang membawahi lembaga-lembaga yang mereka pimpin. Dengan penunjukan dan pengangkatan pegawai ini, maka urusan dan kekuasaannya dapat berjalan dengan baik.²⁴ Pemerintahan Negara kesultanan atau kerajaan memiliki kepemimpinan dan lembaga-lembaga serta berbagai jabatan dengan wewenang melaksanakan tugas dan tanggungjawab.

1. Imamah (Kepemimpinan)

Menurut Ibnu Khaldun,²⁵ jabatan kepemimpinan ada yang dinamakan imamah karena sama dengan imam shalat dari segi mengikuti dan mencontoh gerakannya. Adapun penamaan dengan khalifah, karena kedudukannya sebagai pengganti Nabi dalam mengatur umatnya. Mengangkat seorang pemimpin hukumnya wajib dalam pandangan syariat berdasarakan Ijma' (kesepakatan) para sahabat dan tabi'in. Abu Bakar Ash-Shiddiq menjadi khalifah dan mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka ketika Rasulullah berpulang ke Rahmatullah. Begitu juga dalam setiap masa setelahnya. Hal ini sebagaimana yang disebut dalam firman Allah, "Taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya, dan ulil amri diantara kalian." (An-Nisa': 59).

Ibnu Khaldun menguraikan kriteria orang yang dapat menduduki jabatan sebagai penguasa yang memegang tampuk kepemimpinan ada 4 (empat) yaitu:²⁶ (1) berilmu pengetahuan. Seorang khalifah harus berilmu pengetahuan, sebab dia bertanggung jawab dalam menerapkan Allah; (2) berkeadilan, sebab khalifah merupakan jabatan keagamaan yang harus mengontrol jabatan lain yang juga mengharuskan kriteria keadilan; (3) berkompentensi, dengan kompetensinya ia layak menduduki jabatan tersebut sehingga mampu menjaga agama, memerangi musuh, menegakkan hukum Allah dan mengatur kepentingan masyarakat secara umum; dan (4) sehat jasmani dan rohani yang dapat berpengaruh pada pengambilan keputusan dan pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya. Sedangkan kriteria lainnya, yaitu memiliki garis keturunan dari suku Quraisy, maka hal itu masih diperdebatkan. Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan dengan kategori-kategori ilmu administrasi Negara, yaitu tentang apa, bagaimana dan manfaat Imamah (kepemimpinan) berdasarkan al-Qur'an dan hadits sebagai sumber ilmu pengetahuan. Konsep berupa kriteria umum memilih pemimpin meliputi harus berilmu pengetahuan, berkeadilan, berkompentensi,

²⁴ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 390-391.

²⁵ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 339.

²⁶ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 342-343

sehat jasmani dan rohani.

2. Al-Wizarah (Kementerian)

Ibnu Khaldun menjelaskan, Rasulullah Muhammad SAW sering mengadakan musyawarah dalam rangka melaksanakan tugas meminta pendapat para sahabat antara lain Abu Bakar Ash Shidiq, Umar Bin Al-Khaththab, Utsman bin Affan, dan Ali bin Abi Thalib. Hingga bangsa Arab yang telah mengenal dinamika pemerintahan kerajaan bangsa Persia, Romawi, Abessinia memanggil Abu Bakar sebagai Wazir.²⁷

Al-Wizarah (kementerian) telah digunakan dalam berbagai penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pemerintahan Bani Umayyah (41-132 H) Al-Wazir (kementerian) menempati posisi sebagai lembaga pemerintahan tertinggi. Kementerian bertugas melakukan pengawasan administratif secara menyeluruh, termasuk dalam perundingan kerajaan dan agresi, pengawasan terhadap departemen pertahanan, pembagian gaji personel militer, dan fungsi lainnya.²⁸ Selanjutnya, pemerintahan Bani Umayyah di Andalusia (138-422 H) menggunakan nama Al-Wazir sesuai dengan pengertian semula pada awalnya. Selanjutnya, mereka membagi kelembagaan dalam beberapa bidang. Mereka mengangkat seorang menteri dalam setiap bidang, sehingga ada menteri yang mengurus administrasi dan keuangan kerajaan, korespondensi, menteri pertahanan dan pengawas kejahatan. Mereka mendapatkan fasilitas kantor dan perlengkapan, dan melaksanakan instruksi pemerintah sesuai dengan tugas dan jabatan yang karenanya ia diangkat.²⁹

Dalam pemerintahan Bani Abbasiyah (132-656 H) Al-Wizarah terbagi dua, yaitu Wizarah al-Tanfidz (kementerian eksekutif) dimana penguasa mengontrol langsung berbagai problem yang harus ditanganinya; dan Wizarah al-Tafwidh (kementerian delegatif) dimana penguasa menjalankan tugas-tugas khalifah. Hingga kekuasaan Abbasiyah berakhir nama Al-Wizarah disematkan kepada orang yang dilantik dalam tugas khusus atau pembantu khusus. Pada masa itu, diadakan seleksi sebagai juru bicara dalam semua departemen, sehingga posisinya menjadi pembantu menteri.³⁰

Pemerintahan Al-Muwahhidun (515-667 H) menggunakan nama al-Wazir bagi orang yang melindungi penguasa dalam istananya dan mengawasi agar semua orang yang datang dan menghadap kepadanya menggunakan bentuk penghormatan dan etika berbicara serta tata

²⁷ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 424.

²⁸ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 426

²⁹ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 429

³⁰ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 427

tertib yang harus diikuti.³¹

Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan relevansi dengan kategori-kategori ilmu administrasi Negara yaitu tentang apa, bagaimana dan manfaat *al-Wizarah* (kementerian) di berbagai pemerintahan yang diawali dengan memberikan contoh teladan nabi Muhammad SAW dan sahabatnya, kemudian penyelenggaraannya di daulah, kesultanan, dan kerajaan. Konsep *al-Wizarah* tersebut dijelaskan menggunakan kategori-kategori meliputi tugas dan fungsi dalam jabatan, gaji, personel, seleksi jabatan, etika jabatan, keuangan, perlengkapan, pengawasan (ketatalaksanaan), dan prinsip departementasi.

3. Ad-Diwan (Departemen)

Istilah ad-Diwan (departemen) mengandung pengertian surat-menyurat dan tempat bekerja di pintu masuk penguasa. Kadang departemen ini mengangkat satu pemimpin yang bertugas mengawasi seluruh tugas yang bernaung di bawahnya, dan terkadang satu gugus tugas memiliki satu pemimpin atau pengawas. Pada beberapa kerajaan terkadang mengangkat satu pemimpin yang bertugas mengawasi bidang militer dan sektor-sektor mereka, menghitung gaji atau yang lainnya.

Menurut Ibnu Khaldun, pelaksanaan operasional tugas tersebut mengacu pada aturan yang telah dirumuskan kepala operasi pajak bekerjasama dengan pegawai pemerintah. Aturan tersebut dirumuskan dan ditulis dalam sebuah buku, baik mengenai pendapatan dan pengeluaran dengan perhitungan yang akurat. Pelaksana tugas ini dipercayakan kepada orang yang berkompeten mengerjakannya. Buku tersebut bernama ad-Diwan; begitu juga tempat berkantor para pegawai yang menanganinya. Tugas ini hanya terdapat dalam kerajaan yang memiliki kekuasaan yang kokoh dan kuat, serta mampu mengawasi seluruh wilayah kekuasaan dengan tata administrasi yang baik (aspek ketatalaksanaan).³²

Konsep tata administrasi yang baik ini disebut juga dalam kitab Mukaddimah terjemahan Ahmadie Thoha yang menjelaskan pembentukan jabatan pengumpulan pajak. Bahwa jabatan pengumpulan pajak baru terbentuk di dalam Negara ketika kekuatan dan superioritas serta kepentingan mereka dalam aspek kedaulatan dan di dalam tata administrasi yang efisien telah tegak dengan kokohnya.³³

Jadi, dengan adanya penyebutan tata administrasi yang baik, dan tata administrasi yang efisien di kitab Mukaddimah, itu menunjukkan pemikiran Ibnu Khaldun mempunyai

³¹ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 429

³² Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal.436.

³³ Ibnu Khaldun. *Muqaddimah*, Penerjemah: Ahmadie Thoha. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1986, hal 300.

relevansi dengan ilmu administrasi Negara kontemporer. Umar bin Al-Kaththab menerapkan sistem departemen dalam pemerintahan Islam untuk pertama kalinya. Motif yang mendorong pembentukan departemen tersebut adalah untuk mengatasi kesulitan menghitung dan membagi harta yang sangat banyak yang dibawa oleh Abu Hurairah dari Bahrain. Sedangkan yang menyarankan penggunaan *Ad-Diwan* adalah Khalid bin Al-Walid seraya mengatakan “Aku melihat para penguasa Syam membentuk Departemen”. Mendengar saran tersebut, maka khalifah Umar pun menyetujuinya.³⁴

Hurmuzan juga menyarankan penggunaan *Ad-Diwan*, ketika melihat pengiriman pasukan militer tanpa daftar hadir, maka ia menanyakan, “siapa yang mengetahui personel mereka yang tidak hadir sehingga dapat menggantikan kedudukannya? Kepastian lengkap-tidaknya personel tersebut hanya bisa didasarkan pada daftar hadir. Umar pun menanyakan tentang pengertian *ad-Diwan*. Lalu Hurmuzan menjelaskan kepadanya. Umar menyetujui penggunaan nama tersebut, maka ia menginstruksikan kepada Aqil bin Abi Thalib, Makhramah bin Naufal dan Jubari bin Muth'im, mereka adalah Sekretaris dari bangsa Quraisy, untuk membuat catatan tentang personel militer kaum muslimin berdasarkan urutan garis keturunan, yang dimulai dari Rasulullah dan keluarga terdekat, kemudian yang terdekat sesudahnya, dan begitu seterusnya. Az-Zuhri bin Said bin Al-Musayyab meriwayatkan bahwa peristiwa itu terjadi pada bulan Muharram tahun kedua puluh satu Hijriah.³⁵

Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan relevansi dengan kategori-kategori ilmu administrasi Negara, yaitu tentang apa dan bagaimana serta manfaat *ad-Diwan* atau departemen dalam penyelenggaraan pemerintahan *khalifah*. Konsep *Ad-Diwan* tersebut dijelaskan menurut riwayat nabi Muhammad SAW dan khasanah Islam. Konsep *ad-Diwan* tersebut dijelaskan menggunakan kategori-kategori meliputi pemimpin, bawahan, tugas, departementasi, gaji, personel (pegawai pemerintah), kompetensi, pembukuan pendapatan dan pengeluaran, kantor, daftar hadir dan daftar urut kepangkatan dan pengawasan atau ketatalaksanaan.

4. Al Hakim (Polisi)

Di Afrika pimpinan polisi disebut dengan istilah Al-Hakim, pada daulah Andalusia (138-422 H) disebut Shahib Al-Madinah; sedangkan pada kerajaan (daulah) Turki disebut Al-Wali (699-726 H). Jabatan ini di bawah kepemimpinan panglima angkatan bersenjata dalam pemerintahan dan kadang dipegang secara langsung oleh kepala Negara. Asal mula terbentuknya lembaga ini di daulah Abbasiyah (132-656 H) diperuntukkan bagi petugas yang

³⁴ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal.436.

³⁵ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal.436-437.

menegakkan hukum terhadap tindak kejahatan dengan cara melakukan penyelidikan terlebih dahulu, lalu dilanjutkan dengan hukuman had setelah semua syarat terpenuhi. Pada daulah Bani Umayyah di Andalusia dibentuk Kepolisian Besar dengan kewenangan yang berlaku kepada orang-orang khusus, kalangan elit. KEPADANYA DIBERIKAN KEWENANGAN UNTUK MENCIDUK WARGA ELIT, DAN MENANGKAP MEREKA DALAM BERBAGAI TINDAK KEJAHATAN. Sedangkan kepolisian kecil diberi kewenangan khusus kepada rakyat biasa.³⁶

Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan relevansi dengan kategori-kategori ilmu administrasi Negara, yaitu tentang apa dan bagaimana al-Hakim melakukan penegakan hukum di pemerintahan daulah kesultanan, kerajaan. Konsep al-Hakim tersebut dijelaskan menggunakan kategori-kategori meliputi kepemimpinan, hierarki jabatan, struktur organisasi, dan kewenangan.

5. Al-Hijabah (Penjaga Pintu)

Dalam syariat Islam tidak ada larangan yang menghalangi rakyat sipil untuk memasuki pintu gerbang penguasa, karena itulah mereka tidak membentuknya. Namun, ketika sistem kekhalifahan berubah menjadi kekuasaan duniawi, gelar dan simbol pemerintahan mulai muncul, maka masalah yang menjadi sorotan kerajaan adalah pengurusan pintu gerbang dan membentenginya dari masyarakat umum. Mereka merasa khawatir dengan keberadaan orang-orang asing, pemberontak ataupun pihak lain yang mengancam keselamatan mereka. Hal ini sebagaimana tragedi yang menimpa Umar bin Al-Khatthab, Ali bin Abi Thalib, Amr bin Ash dan lain-lainnya. Selain itu, pembukaan pintu gerbang secara bebas dapat menyebabkan masyarakat berduyun-duyun dan berdesakan untuk menghadap penguasa, sehingga dapat mengganggu mereka dalam melaksanakan tugas. Karena itu, penguasa tersebut mengangkat seseorang yang dapat melaksanakan tugas ini.³⁷

Dalam pemerintahan bani Umayyah (41-132 H) dan bani Abbasiyah (132-656 H) dikenal nama al-Hijabah sebagai gelar bagi orang yang menjaga pintu gerbang penguasa dari akses masyarakat umum. Petugas ini memiliki kewenangan untuk menutup dan membuka pintu gerbang sesuai dengan kebutuhan dan dalam waktu tertentu. Jabatan ini menjadi lembaga yang berada di bawah naungan kementerian yang mengatur dan mengawasinya. Sedangkan dalam pemerintahan Zanatah di Maghrib yang telah mengadopsi Islam di abad ke 7, – tidak dikenal al-Hajib – melainkan al-Mizwar sebagai gelar bagi orang yang bertugas memberi pelayanan dan menangani pintu gerbang penguasa, melaksanakan perintahnya dan hukuman yang telah jatuh vonisnya, menghilangkan pengaruhnya, menjaga terpidana agar tetap dalam penjara, dan mengenali kondisi mereka, sedangkan masyarakat menunggu di

³⁶ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal.449.

³⁷ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal.449.

depan pintu istana.³⁸

Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan relevansi dengan kategori-kategori ilmu administrasi Negara yaitu tentang apa, bagaimana dan manfaat *Al-Hijabah* (penjaga pintu gerbang istana) di berbagai pemerintahan daulah kesultanan, kerajaan. Ibnu Khaldun menjelaskan konsep *Al-Hijabah* berdasarkan khasanah Islam tentang riwayat sahabat nabi Muhammad SAW. Konsep yang dijelaskan menggunakan kategori-kategori meliputi pengawasan, pelayanan dan kewenangan yang merupakan aspek ketatalaksanaan.

6. Balamand (Panglima Armada Laut)

Jabatan ini hanya ada di kerajaan Maghrib dan Afrika, karena keduanya berada di pantai selatan laut Romawi. Di pantai selatannya, seluruh negeri Barbar memanjang, mulai dari Sabtah sampai Iskandariah, hingga ke Syam. Di pantai utara terdapat kerajaan Andalusia, Franka, bangsa Slavia, Romawi dan terakhir kerajaan Syam. Dinamakan laut Romawi dan laut Syam karena dinisbatkan kepada warga yang mendiami pantai itu. Jabatan ini terpusat pada panglima angkatan bersenjata dan dalam banyak keadaan berada di bawah kewenangannya. Dalam tradisi mereka, komando angkatan laut disebut Balamand, diambil dari bahasa Franka³⁹ atau orang-orang Kristen Eropa.

Dalam terjemahan lain disebutkan, angkatan laut (*qiyadul asathil*) merupakan salah satu pangkat dan fungsi Negara di kerajaan Maghrib dan Afrika. Lembaga ini dipimpin oleh pemangku jabatan pedang, Dalam istilah yang biasa dipakai ia disebut Almiland. Kemudian dikenal pangkat admiral menjadi ciri khas Negara kerajaan tersebut. Selanjutnya, pangkat admiral tetap terpelihara hingga sekarang di Negara Barat,⁴⁰ 40 kalau dalam terjemahan F Rosenthal disebut di dinasti Maghrib. The rank (of admiral) has been preserved to this day in the dynasties of the Maghrib.⁴¹

Armada laut Andalusia di masa Abdurrahman An-Nashir mencapai 200 (dua ratus) armada atau sekitar itu. Demikian juga armada laut Afrika. Armada Laut di Andalusia dipimpin oleh Panglima Ibnu Rumahis. Pelabuhan untuk menurunkan dan memberangkatkan pasukan laut ini adalah Bijayah dan Miryah. Proses ini dipimpin oleh seorang panglima dari para kelasi yang mengatur urusan perang, persenjataan dan para prajurit. Seorang kepala yang menentukan apakah perjalanannya dilakukan dengan tenaga angin atautkah dengan dayung dan

³⁸ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal.433.

³⁹ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal .450.

⁴⁰ Ibnu Khaldun. *Muqaddimah ...* hal. 314-321

⁴¹ Ibn Khaldun. *The Muqaddimah*. Penerjemah: Franz Rosenthal. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1967, hal. 123-262

tentang dimana tujuan berlabuh.

Jika armada-armada laut telah sepakat melancarkan suatu perang besar atau sebuah tugas penting kerajaan, maka armada-armada itu segera berkumpul di pelabuhan yang telah ditentukan. Sultan memanggil para tokoh, dan tentara terbaiknya. Dia memercayakan mereka di bawah penanganan seorang Amir. Selanjutnya, dia memberangkatkan pasukan tersebut dan menunggu mereka kembali dengan membawa kemenangan dan rampasan perang. Menurut Ibnu Khaldun, armada laut umat Islam pada masa daulah Muwahiddun (abad ke-6 H) mencapai puncak kejayaannya yang tidak pernah tercapai sebelumnya.⁴²

Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan dengan ilmu administrasi Negara, yaitu tentang apa dan bagaimana pengorganisasian, tugas dan wewenang dalam jabatan. Disebutkan adanya pangkat tertinggi armada angkatan laut yang disebut *Balamand*, *Almiland*, atau *Admiral*. Jabatan *Admiral* tersebut masih dijumpai hingga sekarang. Itu merupakan aspek aspek mikro kategori administrasi Negara dalam pengorganisasian mengenai tugas dan wewenang dalam jabatan.

7. Sekretaris

Menurut Ibnu Khaldun, sekretaris bagi Amir atau gubernur adalah anggota nasab (keluarga) dan pembesar kabilahnya, sebagaimana yang terlihat pada para khalifah dan para gubernur di lingkungan sahabat Nabi Muhammad SAW di Syam dan Irak. Karena besarnya rasa percaya terhadap mereka dan kemurnian naluri mereka. Secara umum tugas sekretaris, menerbitkan berbagai surat, menuliskan namanya pada bagian akhir surat dan membubuhkan di atasnya stempel raja.⁴³ Konsep tentang kriteria jabatan sekretaris kerajaan, berdasarkan surat Abdul Hakim yang memiliki pengalaman dalam jabatan sekretaris istana jabatan, yang dikirimnya kepada sekretaris-sekretaris bawahannya, sebagai berikut:⁴⁴

Amma ba'du, semoga Allah selalu melindungi dan memberikan petunjuk kepada kalian, wahai ahli ketrampilan menulis. Apabila kalian memenuhi kriteria yang disebutkan dalam surat ini, maka memang sekretaris membutuhkan dan dibutuhkan oleh temannya memercayakan kepadanya urusan-urusan pentingnya, agar menjadi orang bijaksana saat keadaan menuntut kebijaksanaan, memahami ketika keadaan menuntut hukum, melangkah ketika harus melangkah, mundur ketika harus mundur, menjaga kehormatan diri, mengutamakan keadilan, kesadaran, menyimpan rahasia, menyelesaikan hal-hal berat dan tahu apa musibah yang akan terjadi serta meletakkan urusan sesuai tempatnya dan resiko pada

⁴² Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 455.

⁴³ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 440.

⁴⁴ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 443.

tempatya. Dia harus mampu memahami setiap bidang ilmu dan mendalaminya. Apabila memang tidak mampu maka ia akan mengambil kadar yang memadai. Berbekal ketajaman berpikir, kebaikan sopan santun dan kelebihan pengalamannya, mampu mengetahui sesuatu buruk yang akan menyimpannya dan akibat apa yang dilakukannya sebelum hal itu benar-benar terjadi. Akhirnya, dia pun mampu mempersiapkan segala sesuatu yang harus dipersiapkan dan mempersiapkan hal-ihwal dan kebiasaannya terhadap segala yang akan dihadapi. Dalam surat ini saya sampaikan pepatah lama. Barangsiapa harus menasehati, maka dia harus mengamalkannya. Semoga Allah menganugrahkan kepadaku dan kalian semua, seperti yang telah diberikan kepada orang terdahulu berupa kebahagiaan dan petunjuk. Sebab itu hanyalah kembali kepada-Nya dan berada dalam kuasa-Nya. *Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*⁴⁵

Jadi, terdapat konsep pemikiran Ibnu Khaldun yang mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administrasi Negara, yaitu tentang apa, bagaimana dan manfaat peran sekretaris di lingkungan sahabat Nabi Muhammad SAW, dan dalam pemerintahan daulah kerajaan. Konsep berupa kriteria atau kode etik jabatan sekretaris kerajaan diuraikan berdasarkan khasanah Islam, yaitu bijaksana, menjaga kehormatan, keadilan, kesadaran, menyimpan rahasia, mengetahui resiko, memahami ilmu pengetahuan, dan sopan santun. Pada awal pembukaan sebelum menguraikan isi surat; dan pada akhir surat disudahi dengan doa penutup. Konsep berupa kriteria atau kode etik jabatan sekretaris kerajaan dijelaskan menggunakan kategori-kategori meliputi urusan, kebijakan, keadilan, rahasia, dan resiko.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam kitab Mukaddimah mempunyai hubungan relevansi dengan pemikiran sarjana-sarjana administrasi Negara seperti yang dapat dibaca dalam buku-buku administrasi Negara masa kini.

Bagian pembahasan menggunakan analisis sintesis terhadap konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dan kategori-kategorinya dalam kitab Mukaddimah, sebagai berikut:

Ibnu Khaldun menjelaskan eksistensi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara yang baik pada masanya, meliputi: (1) kelembagaan, adanya struktur organisasi yang hierarkis; (2) struktur organisasi yang hierarkis meliputi jabatan-jabatan: (a) *Imamah* (Kepemimpinan); (b) *Al-Wazir* (Kementerian). *Al-Wazir* dalam tugasnya bermusyawarah (*shura*) dengan mencontoh Nabi Muhammad SAW. Hal ini menunjukkan arti pentingnya musyawarah dalam

⁴⁵ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah ...*, hal. 443

pengambilan keputusan; (c) *Al-Hijab* (penjaga pintu istana); (d) *Ad-Diwan*; (e) Sekretariat Istana Kerajaan; (f) *al-Hakim* (penegak hukum); dan (g) *Balamand* (panglima armada laut); (3) jabatan-jabatan tersebut dilekati dengan tugas dan tanggung jawab mengenai apa, bagaimana dan untuk apa jabatan tersebut; (4) kepegawaian, diadakan pengelolaan pegawai melalui seleksi calon pegawai, perhatian terhadap kompetensi pegawai, dan daftar hadir pegawai; (5) kode etik pegawai diadakan, contoh kode etik sekretaris kerajaan; (6) penggajian; (7) perencanaan; (8) pengawasan; (9) kepemimpinan, diadakan kriteria untuk memilih pimpinan; dan (10) Ibnu Khaldun menggunakan sumber al-Qur'an dan hadits serta khasanah Islam untuk menjelaskan konsep dan kategori-kategori administrasi Negara dalam aspek mikro yang meliputi kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan, yang mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administrasi Negara masa kini.

Jadi, konsep pemikiran Ibnu Khaldun meliputi kategori-kategori kelembagaan, struktur organisasi yang hierarkis, jabatan-jabatan, kepegawaian, kode etik, penggajian, perencanaan, pengawasan, dan kepemimpinan, kesemuanya merupakan aspek mikro administrasi Negara. Konsep dan kategori-kategori tersebut dijelaskan berdasarkan eksistensi pemerintahan *daulah* kerajaan di masanya. Konsep dan kategori-kategori yang dijelaskan mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administasi Negara masa kini.

Hal ini menunjukkan keilmiahannya dan ketokohan Ibnu Khaldun sebagai peletak dasar-dasar administrasi Negara yang bersumber dari al-Qur'an, hadits dan khasanah Islam. bagi pengembangan disiplin ilmu administrasi Negara kontemporer yang baik dengan pendekatan *non-Western* perspektif. Konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu adminstrasi Negara dalam aspek mikro, meliputi kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan. Konsep tersebut diharapkan dapat melengkapi atau menjadi salah satu pengayaan hasil kajian sebelumnya, diantaranya seperti yang telah dilakukan oleh Sherwani mengkaji pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara dalam aspek makro, sebagaimana telah disebutkan.

Menurut Sherwani, Ibnu Khaldun mempunyai pandangan tentang bermacam-macam teori Negara dan susunan pemerintahan administrasinya. Tidaklah heran, jikalau seorang seperti dia menjadi ahli pengalaman dunia dan mempunyai kaliber yang terkenal jauh lebih mendahului penulis-penulis Eropah di dalam keluasan pandangan, ketajaman otak dan kekuatan analisa.⁴⁶

Sebagai implikasinya, maka diusulkan kepada kalangan akademisi di ranah disiplin ilmu administrasi Negara untuk menganugerahkan penghormatan the founding father of public

⁴⁶ Haroon Khan Sherwani, *Studies ...*, hal. 160, 170.

administration atau Bapak pendiri administrasi Negara kepada Ibn Khaldun (1332-1406). Penghargaan itu dapat diwujudkan dengan mengakomodasi konsep pemikirannya ke dalam penulisan berbagai referensi atau karya ilmiah disiplin ilmu administrasi Negara. Mengapa penghargaan itu bukan diberikan kepada Woodrow Wilson (1771-1858)? Alasannya, ia muncul belakangan dalam menawarkan konsep administrasi Negara.

KESIMPULAN

Adanya konsep pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara tentang apa, bagaimana dan untuk apa dalam aspek mikro, meliputi: kelembagaan: struktur organisasi yang hierarkis; aspek kepegawaian: jabatan-jabatan, kode etik, penggajian; dan aspek ketatalaksanaan: perencanaan, pengawasan, termasuk kepemimpinan.

Konsep pemikiran Ibnu Khaldun tersebut menunjukkan ketokohnya baik dalam menjelaskan ilmu pengetahuan yang bersumber dari al-Qur'an, Hadits dan khasanah Islam maupun dalam meletakkan dasar-dasar ilmu pengetahuan administrasi Negara yang meliputi kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan yang mempunyai hubungan relevansi dengan ilmu administrasi Negara kontemporer masa kini.

Disarankan pemangku kepentingan dan akademisi di bidang disiplin ilmu administrasi Negara, sebagai berikut: (1) menerapkan dan mengembangkan administrasi Negara yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadits serta khasanah Islam, serta memberikan penghargaan kepada Ibn Khaldun sebagai *the founding father of public administration* atas jasanya meletakkan dasar-dasar administrasi Negara; dan (2) melakukan penelitian lanjutan pemikiran Ibnu Khaldun dalam ilmu administrasi Negara pada aspek lainnya mengingat keterbatasan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar S. Ahmed. "Ibn Khaldun and anthropology: The failure of methodology in the post 9/11 world". *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 34, 6, November 1, 2005.
- Ali Çaksu. "Ibn Khaldun and Hegel on causality in history: Aristotelian legacy reconsidered". *Asian Journal of Social Science*, Vol. 35, Issue 1, Jan 2007.
- Department of Public Administration - University of Dhaka. "Contribution of Kautilya, Confucius, Ibn Khaldun and Max Weber on State, Administration and Governance: relevance and Contrast with the modern concepts", Dhaka.
- Dwight Waldo. *The Study of Public Administration*. New York: The Country Life Press, 1955.
- Engel Sune. "Non Western International Relations Theori and Ibn Khaldun". *Jurnal All Azimuth*, Vol 4, No 1, Jan. 2016.
- Ghada Osman. "The historian on language: Ibn Khaldun and the communicative learning approach". *Review of Middle East Studies*, Vol, 37 Issue 1, 2003.
- Hayden V. White. "Ibn Khaldun in world philosophy of history". *Comparative Studies in Society and History*, Vol. II No. 1, 1959.

- Haroon Khan Sherwani. *Studies in Muslim Political Thought and Administration*. Penerjemah M. Arief Lubis, *Mempelajari pendapat sarjana-sarjana Islam tentang Administrasi Negara*. Jakarta: Tintamas, 1964.
- Ibn Khaldun. *Muqaddimah*. Penerjemah: Ahmadie Thoha. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1986.
- Ibn Khaldun. *The Muqaddimah*. Penerjemah: Franz Rosenthal. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1967.
- Ibnu Khaldun. *Mukaddimah*. Penerjemah: Masturi Ilham et.al. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014.
- Max Weber et.al. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1947.
- Nicholas Henry. "Paradigms of Public Administration". *Public Administration Review*, Vol.35, No.4, Jul-Aug. 1975.
- Salahudheen Kozhithod. "Khaldunian techniques of historical criticism and their place in modern debates on Naqd at-Matn (content criticism) of hadith". *İbn Haldun Çalışmaları Dergisi*, 3 (2) 2018.
- Salman Syed Ali. "Economic Thought of Ibn Khaldun (1332-1406 AD)". *International Conference on Ibn Khaldun*, Madrid, 2006.
- Selim Cafer Karatas. "The Economic Theory of Ibn Khaldun and The Rise and Fall of Nations". *United Kingdom: Foundation for Science Technology and Civilisation*, 2006.
- Syed Farid Alatas. "Ibn Khaldūn and contemporary sociology", *International Sociological Association*, November 2006, Vol 21 (6).
- S.P Naidu. *Public Administration: Concepts and Theories*. New Delhi: New Age International Limited, 2005.
- The-Asian Association for Public Administration (AAPA). *Proceedings of the 2018 Annual Conference: Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective*. Atlantis Press.
- Wisber Wiryanto. "Developing Theories of Non Western Public Administration Through the Islamization of Public Administration". *Proceedings of the 2018 Annual Conference: Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective*, The-Asian Association for Public Administration (AAPA).
- Wodrow Wilson. "The Study of Administration". *Political Science Quaterly*. Washington DC: The Hiritage Foundarion, July 1887.