

REFORMASI ADMINISTRASI DAN DESENTRALISASI PADA MASA DINASTI UMMAYAH DI DAMASKUS (670-750 M)

MUHAMMAD IBRAHIM RANTAU

Universitas Islam Syekh Yusuf Tangerang

mibrahim@unis.ac.id

HERU PERMANA PUTRA

Universitas Islam Syekh Yusuf Tangerang

herupermanaputra@uinbukittinggi.ac.id

Abstract

The political system during the reign of the Ummayah Dynasty in Damascus tended to be an absolute monarchy where absolute power was in the hands of a Caliph. However, in managing the administration of the kingdom, a caliph still delegated his power to his assistants to complete technical matters of government. The wider range of territories makes government affairs more complex, which makes the delegation of authority to local governments crucial. This article aims to examine the model of bureaucratic governance during the Ummayah Dynasty, especially in terms of the relationship between the central government in Damascus and the provincial governments in the conquest areas. The method used in this research is pure qualitative, with data collection techniques through a library research approach. The results showed that although political power was held centrally, by changing the government system into an absolute monarchy and the succession of leadership was carried out dynastically, in terms of governance, the Ummayah Dynasty tended to manage local governments in a decentralised manner, by giving a role to the Provincial Government to manage its territory autonomously.

Keywords : Bureaucracy, administrative reform, regional autonomy, classical Islam



A. Pendahuluan

Dinasti Bani Ummayah (670-750) didirikan oleh Muawiyah bin Abu Sufyan Sakhr bin Harb, setelah berhasil mengambil alih kepemimpinan politik umat Islam, pasca wafatnya Ali bin Abi Thalib. Keberhasilan Muawiyah menjadi khalifah tak lepas dari kelihaiannya dalam memancing Ali bin Abi Thalib untuk melakukan perjanjian arbitrase guna mengakhiri perang Shiffin antara dirinya sebagai Gubernur di Damaskus dan Ali bin Abi Thalib sebagai Khalifah. Sebagai akibat dari perjanjian tersebut, Ali kehilangan jabatannya sebagai khalifah dan Muawiyah berdasarkan beberapa sumber juga kehilangan jabatannya sebagai Gubernur.¹ Perjanjian tersebut membuat kedudukan Muawiyah dianggap setara dengan Ali bin Abi Thalib, sehingga pasca terbunuhnya Ali, Muawiyah dapat dengan leluasa mengklaim kekhalifahan sebagai pengganti Ali.

Kepemimpinan Muawiyah diawali dengan situasi konflik dan perpecahan dikalangan umat Islam sebagai akibat dari perseteruannya dengan Ali bin Abi Thalib. Perjanjian arbitrase menyebabkan lahirnya beberapa sekte baru yang menganggap baik Ali maupun Muawiyah adalah kafir yang layak untuk dibunuh. Perpecahan juga semakin akut sebagai dampak dari perbedaan pemahaman keagamaan pasca wafatnya para

¹ Perjanjian arbitrase untuk menghentikan perang Shiffin menyepakati penunjukan arbitrator untuk membicarakan langkah-langkah perdamaian antara Ali bin Abi Thalib dan Muawiyah bin Abu Sufyan. Ali menunjukkan Abu Musa al Asyari sebagai wakilnya, sedangkan Muawiyah menunjuk Amr bin Ash sebagai utusannya. Dalam proses arbitrase disepakati untuk memecat baik Ali maupun Muawiyah dari jabatannya masing-masing. Beberapa sumber lain yang banyak berkembang pada masa Dinasti Abbasiah menyebutkan bahwa Amr bin Ash mengkhianati arbitrase dengan membait Muawiyah sebagai khalifah pasca pemecatan Ali bin Abi Thalib. Phillip K Hitti, *History of the Arabs*, Palgrave Macmillan (New York, 2002)

sahabat Nabi SAW yang pada masa sebelumnya banyak dijadikan rujukan dalam persoalan-persoalan baik keagamaan maupun sosial politik. (Katsir, 2004). Untuk meredam situasi konflik dan menciptakan suasana transisi kepemimpinan yang kondusif Muawiyah kemudian memindahkan ibukota pemerintahan dari Kuffah ke Damaskus. Pemindahan ibukota dilakukan mengingat baik Kuffah maupun Madinah adalah wilayah yang tidak bersahabat bagi Muawiyah. Kuffah dan Basrah adalah basis pendukung Ali bin Abi Thalib, dan Madinah adalah wilayah netral dimana klan Abu Sufyan tidak memiliki pengaruh disana. Sedangkan Damaskus adalah tanah kelahiran klan Sufyan, dimana Muawiyah bin Abu Sufyan banyak menghabiskan karir politiknya sebagai Gubernur di wilayah tersebut.

Pasca mengambil alih kekuasaan kekhilafahan, Muawiyah melakukan konsolidasi internal dengan meredam kelompok-kelompok yang tidak mengakui kekuasaannya sebagai khalifah. Muawiyah mengirim orang-orang kepercayaannya untuk memimpin daerah-daerah rawan konflik. Marwan bin Hakam, salah satu loyalisnya, ditunjuk untuk menjadi Gubernur di Hijaz yang secara langsung menguasai dua kota suci, yaitu Madinah dan Mekkah. Sedangkan Yazid bin Abu Sufyan yang juga saudara Muawiyah ditunjuk untuk mengelola Kuffah dan Basrah. Kedua wilayah tersebut adalah pusat perlawanan bagi kelompok yang tidak mengakui kekhilafahan Bani Ummayah. Kepiawaian Muawiyah dalam mengelola konflik membuat transisi kekuasaan relatif aman dari kekerasan. Muawiyah memperlakukan lawan-lawan politiknya dengan cerdik, tanpa harus menumpahkan darah.² Konflik dan kekerasan baru mulai terjadi

² Kemampuan Muawiyah untuk melakukan resolusi konflik tampak dalam peristiwa ‘Amm al Jamaah tahun 661 M, dimana terjadi rekonsiliasi antara Muawiyah dengan Hasan bin Ali untuk menghentikan permusuhan dan menciptakan perdamaian. Secara lebih spesifik Saad bin Ash

ketika Muawiyah menunjuk anaknya Yazid bin Muawiyah untuk menjadi khalifah penggantinya, sekaligus merubah tradisi pemilihan khalifah secara musyawarah menjadi penunjukan secara turun temurun. Pertumpahan darah paling tragis pada masa Yazid adalah pembantaian Husain bin Ali, cucu Nabi SAW di Padang Karbala pada 10 Muharram 61 H/10 Oktober 680 M, yang sekaligus menandai konflik abadi antara pengikut Ali yang Syiah dan klan Muawiyah yang notabene-nya Sunni.

Dalam mengelola kekuasaannya, Muawiyah juga menerapkan sistem monarki absolut, dimana kekuasaan politik sepenuhnya dikendalikan oleh dirinya sebagai khalifah. Di awal kekuasaannya Muawiyah merubah fungsi *Ahlul Hal wa al-Aqdi*, sebuah lembaga yang berfungsi sebagai legislator pada zaman Khulafa ar-Rasyidin, menjadi hanya sekadar lembaga penasehat khalifah. Muawiyah juga memilih secara langsung *Qadhi al-Qudhat* (Hakim Agung), terutama yang ditempatkan di ibukota Damaskus. Maka, dalam hal ini Khalifah tidak hanya sebagai pembuat undang-undang, namun sekaligus sebagai hakim dan pengadilan akhir dalam sistem peradilan.

Meskipun kekuasaan politik terpusat di tangan seorang khalifah, namun kompleksnya urusan pemerintahan serta luasnya wilayah ekspansi imperium Dinasti Ummayah membuat Khalifah harus mendeklegasikan kewenangan, terutama dalam urusan administrasi negara kepada para pembantunya. Secara horizontal pendeklegasian kewenangan dalam pengelolaan administrasi negara dilimpahkan kepada para *wazir* (menteri)

menggambarkan peristiwa tersebut sebagai kelihian Muawiyah dengan kalimat yang cukup terkenal “*Aku tidak mempergunakan pedangku kalau cambuk saja sudah cukup, dan tidak pula kupergunakan cambukku kalau perkataan saja sudah memadai, andaikata aku dengan orang lain memperebutkan sehelai rambut, rambut itu tidak akan putus. Dikatakan, apa maksudnya ya Amir al-Mukminin ? Ia menjawab: Apabila mereka mengencangkannya aku kendorkan dan bila mereka mengendorakannya akan kukencangkan*”. Khairuddin, *Kebijakan Politik Muawiyah*, Jurnal Ilmiah Keislaman, Vol 10/1, Januari 2011.



dan *hajib* (protokoler istana). Sedangkan pendeklegasian kewenangan secara vertikal dilakukan dengan menugaskan gubernur untuk membentuk wilayah administratif setingkat Provinsi di wilayah-wilayah yang ditaklukkan. Wilayah kekuasaan Dinasti Ummayah di Damaskus pada masa Muawiyah bin Abi Sofyan tercatat dibagi kedalam 9 Provinsi, yaitu Suriah-Palestina, Kuffah, Basrah, Armenia, Hijaz, Karman, Mesir, Afrika Utara, Yaman, dan Arab Selatan. (K.Hitti, 2002).

Tidak seperti pendahulunya, Yaitu Umar bin Khattab yang cenderung sentralistik dalam menata daerah penaklukan, Muawiyah cenderung memberikan keleluasaan kepada para Gubernur untuk mengelola wilayahnya. Meskipun tata kelola kekhalifahan cenderung sentralistik dengan menempatkan dirinya sebagai pusat kekuasaan politik, namun secara administratif Muawiyah dan beberapa khalifah Bani Ummayah penerusnya memberikan kekuasaan penuh kepada Gubernur menentukan sendiri struktur birokrasi di tingkat Provinsi, seperti *Diwan as-Syurtah*/lembaga kepolisian, *Qadhi/hakim* wilayah, hingga *Diwan al-Jund*/kepala militer. Gubernur bahkan memiliki kewenangan untuk memilih sendiri setiap kepala daerah wilayahnya masing-masing. Salah satu Gubernur fenomenal yang tercatat memiliki kewenangan penuh dalam mengelola wilayahnya secara administratif, bahkan dalam mengatasi konflik dan memperluas daerah penaklukan adalah al Hajaj bin Yusuf at-Tsaqafi yang bertugas sebagai Gubernur Irak pada masa kekuasaan Abdul Malik bin Marwan. Ekspansi dan wilayah penaklukan al Hajaj bahkan meluas hingga Asia Barat dan perbatasan Cina di Asia Tengah.

Strategi pengelolaan wilayah penaklukan tentunya merupakan hal yang belum mapan dalam sejarah politik Islam dimasa itu. Era ekspansi baru dimulai secara serius pada masa Khulafa ar-Rasyidin kedua, yakni Umar bin Khattab, dan cenderung berhenti pada masa Ustman bin Affan,



dan Ali bin Abi Thalib. Ekspansi secara masif kembali dilakukan pada masa Muawiyah bin Abi Sofyan yang membuat kekuasaan Islam mencapai fase *imperial over reach*, tidak hanya meliputi Semenanjung Arabia, namun juga sebagian besar Afrika Utara, serta beberapa wilayah Persia, Asia Tengah dan Asia Barat. Sementara Bangsa Arab sebagai pondasi utama berdirinya kekhalifahan Ummayah sangat terbatas entitasnya di Jazirah Arab dan Syam. Untuk mengelola wilayah kekuasaan yang sedemikian besar dibutuhkan tata kelola yang efektif untuk dapat mempertahankan kekuasaan atas wilayah yang luas tersebut

Kecenderungan Muawiyah dan beberapa khalifah Dinasti Ummayah untuk mengelola wilayah Provinsi secara desentralistik tentunya kontradiktif dengan pemahaman umum, bahwa pusat kekuasaan dalam kekhalifahan Islam ada di tangan khalifah. Kekuasaan politik seorang khalifah mutlak dan tidak terbagi. Fondasi kekuasaan dibangun atas dasar keyakinan bahwa khalifah adalah penerus Rasulullah SAW sebagai pimpinan politik dan merupakan wakil Tuhan di muka bumi. Apalagi pada era Muawiyah, sistem suksesi kepemimpinan yang sebelumnya dilakukan dengan pemilihan, baiat, dan musyawarah diubah secara dramatis dengan menunjuk Yazid bin Muawiyah sebagai khalifah penggantinya. Diakhir hayatnya, Muawiyah terbukti telah menyiapkan sebuah sistem monarki absolut untuk mengukuhkan kekuasaan politik anaknya dan klan Ummayah pada umumnya.

B. Method

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mengkaji secara mendalam bagaimana pola-pola administratif yang digunakan oleh Muawiyah bin Abi Sufyan dan para khalifah Bani Ummayah pada umumnya



untuk mengelola daerah penaklukan yang sangat luas. Penelitian secara kualitatif digunakan karena dengan metode ini memungkinkan untuk mengkaji secara mendalam suasana historis serta memahami tata kelola administrasi pemerintahan Dinasti Ummayah dalam mengatur wilayah kekuasaannya. Penelitian kualitatif juga bermanfaat untuk menemukan relevansi penelitian yang bersifat historis dalam pengembangan disiplin ilmu administrasi publik pada masa kini. Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi literatur baik modern maupun klasik untuk mendapatkan data-data yang orisinil tentang suasana kesejarahan Dinasti Ummayah, terutama terkait dengan bagaimana pengelolaan administrasi negara pada masa tersebut.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Model tata kelola administrasi pada masa Dinasti Ummayah sebenarnya adalah model yang mengadaptasi reformasi administrasi di Byzantium pada awal abad ke 6 M. Luasnya wilayah kekuasaan imperium Byzantium atau Romawi Timur membuat Kaisar Justinian, penguasa Byzantium ketika itu, mereduksi kekuasaan Lembaga Keuskupan dengan mentransfer kewenangan secara administratif kepada daerah otonom setingkat provinsi untuk dikelola oleh para deputi militer. (Burry, 2018) Pola serupa diterapkan oleh Muawiyah dalam mengelola daerah kekuasaan Pemerintahan Islam yang sangat luas. (K.Hitti, 2002) Pada masa kekhilafahan Umar bin Khatab saja, ekspedisi militer Islam dibawah komando Khalid bin Walid telah mampu menaklukkan Irak, dan Persia. Sedangkan di Barat, Amr bin Ash juga telah mampu menaklukkan Mesir dan beberapa wilayah di Afrika Utara. Sedangkan pada masa Muawiyah dan para penerusnya di Dinasti Ummayah berhasil memperluas wilayah hingga



Asia Tengah, India, hingga Semenanjung Iberia (Andalusia). (Ismail R al-Faruqi, Lois al-Faruqi, 1986)

Luasnya wilayah kekuasaan pemerintahan Islam membuat Muawiyah melakukan reformasi administrasi dengan melakukan penataan internal di Pemerintah pusat serta membuat tata kelola berjenjang untuk mengatur dan mengendalikan wilayah penaklukan. Di ibukota Damaskus, Muawiyah melakukan tata kelola dengan membuat beberapa struktur yang menjalankan fungsi-fungsi administratif layaknya birokrasi di negara modern. Untuk membantu tugasnya sebagai khalifah, Muawiyah membentuk lembaga dan departemen setingkat Sekretariat Negara, yaitu *Diwan/Nidhom al-Idhari* yang didalamnya terdapat beberapa posisi seperti *al-Katib*, *al-Hajib*, dan beberapa *Diwan*. *Al-Katib* adalah Lembaga sekretaris khalifah yang dibentuk sesuai dengan bidang-bidang tertentu. *Katib ar-Rasail* adalah sekretaris negara yang bertugas melakukan pencatatan administratif. *Katib al-Kharaj* adalah bendahara negara yang bertugas mengatur dan melakukan pencatatan keuangan negara. *Katib as-Syurtah* adalah sekretaris khalifah dibidang keamanan dalam negeri/kepolisian yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban ibukota. Sedangkan *Katib al-Jund* adalah sekretaris yang bertugas membantu khalifah mengatur urusan keamanan nasional dan mengelola organisasi militer.

Pada masa awal kekuasaannya, Muawiyah juga membuat sebuah struktur baru yang bernama *al-Hajib*. Seorang *Hajib* pada masa Muawiyah lebih berperan sebagai protokoler yang bertugas menyeleksi siapapun yang keluar masuk istana untuk bertemu dengan Khalifah. Tidak seperti pada masa Khulafa ar-Rasyidin dimana seorang khalifah terbiasa hidup sederhana, merakyat dan dapat ditemui oleh siapapun, Muawiyah dan para Khalifah Dinasti Ummayah notabene nya hidup didalam istana dengan



penjagaan super ketat. Kenyataan bahwa para Khalifah sebelum Muawiyah hampir semuanya wafat terbunuh membuat para pemimpin Dinasti Ummayah menerapkan aturan ketat dengan menerapkan protokoler bagi tamu-tamu yang akan menemui mereka. Namun fungsi Hajib semakin lama semakin mengalami perubahan dengan berperan lebih sebagai kepala rumah tangga istana. Dalam beberapa situasi, posisi al-Hajib bahkan lebih krusial dibanding seorang wazir/menteri, dimana al-Hajib banyak menjembatani komunikasi antara wazir dengan Khalifah, sebagaimana yang terjadi pada masa Dinasti Ummayah di Andalusia.

Selain *al-Katib* dan *al-Hajib*, terdapat beberapa diwan atau lembaga setingkat departemen yang berfungsi untuk membantu khalifah dalam mengatur hubungan dengan pemerintah daerah di wilayah-wilayah penaklukan. Beberapa lembaga tersebut adalah:

- A. *Diwan ar-Rasail* atau Departemen Surat Menyurat yang berfungsi mengurus komunikasi antara Khalifah dengan para Gubernur di daerah-daerah yang dikuasai. Surat menyurat pada mulanya dilakukan dengan menyesuaikan bahasa dimana surat dari Khalifah ditujukan. Namun pada masa kekuasaan Abdul Malik bin Marwan dilakukan kebijakan Arabisasi terhadap semua aspek kehidupan masyarakat, termasuk penggunaan bahasa resmi. Sehingga surat menyurat antara Khalifah dan para Gubernur dilakukan dengan menggunakan bahasa Arab.
- B. *Diwan al-Katib* atau Departemen pencatatan, yang bertugas mendokumentasikan semua keputusan Khalifah dan peraturan pemerintah untuk disampaikan kepada pemerintah daerah.
- C. *Diwan al-Kharaj* atau departemen pendapatan negara yang bertugas mengatur pengumpulan pendapatan negara dari berbagai jenis seperti kharaj, jizyah, fai, dan ganimah. Setiap Provinsi



memiliki Diwan al-Kharaj yang secara struktural berada dibawah pengawasan Gubernur. Semua jenis pendapatan negara tersebut dikumpulkan di Baitul Mal milik pemerintah pusat di Damaskus, untuk kemudian digunakan untuk membiayai kepentingan negara serta didistribusikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain melakukan pembaharuan dalam tata kelola administrasi di Damaskus sebagai pusat pemerintahan, Muawiyah dan penerusnya juga melakukan pembaharuan pada pengelolaan pemerintahan daerah setingkat Provinsi. Penataan Pemerintah Provinsi dilakukan dengan memilih pejabat setingkat Gubernur sesuai dengan karakter dan kondisi politik di tingkat lokal. Pada fase awal kekuasaannya Muawiyah menunjuk Ziyad bin Abu Sofyan sebagai Gubernur di Basrah dan Marwan bin Hakam untuk memimpin wilayah Hijaz yang pemerintahannya berpusat di Madinah. (Katsir, 2004) Di Mesir sebagai pusat Provinsi Afrika Utara, Muawiyah menunjuk Abdullah Bin Amr Bin Ash untuk menjadi Gubernur yang kemudian dilanjutkan oleh Muawiyah Bin Hudaij. Dalam mengelola wilayah kekuasaannya Gubernur diberi kewenangan baik secara politik maupun administratif untuk mengatur wilayahnya selama sesuai dengan visi dan perintah Khalifah.

Secara politik, Gubernur yang ditunjuk oleh Khalifah, memiliki wewenang untuk melakukan perluasan wilayah sekaligus memilih kepala daerah di wilayah yang telah dikuasai sesuai dengan pertimbangan dan kondisi lokal masing-masing. Sebagaimana yang terjadi di Provinsi Irak, dimana Gubernur Ziyad bin Abu Sofyan mengutus al Hakam bin Amr al Ghifari untuk melakukan ekspansi ke Khurasan. Sebuah wilayah yang saat ini merupakan bagian dari Afganistan, Iran, Turkmenistan, Tajikistan, Uzbekistan, serta Pakistan. al-Hakam kemudian diberi kepercayaan untuk mengelola wilayah tersebut, yang kemudian dilanjutkan oleh Rabi bin



Ziyad al-Haritsi, seorang panglima perang terkenal yang berhasil menuntaskan misi Ziyad bin Abu Sofyan untuk menguasai Khurasan Raya. Setelah wilayah kekuasaan di Khurasan semakin besar dan menjadi Provinsi tersendiri, Muawiyah mengambil alih secara langsung kewenangan politik di wilayah tersebut dengan menunjuk Saad bin Utsman untuk menggantikan Ubaidillah Bin Ziyad. (Katsir, 2004)

Kewenangan Gubernur untuk memperluas dan mengelola wilayah juga terlihat di daerah kekuasaan Bani Ummayah di Afrika Utara. Uqbah Bin Nafi adalah gubernur pertama yang mendirikan kota al-Qayrawan yang menjadi pusat pemerintahan Provinsi Bani Ummayah di Afrika Utara. Jenderal Arab yang dikenal sebagai penakluk Afrika Utara ini kemudian memimpin ekspedisi untuk memperluas wilayah kekuasaan hingga Magribi. Para Gubernur setelahnya seperti Musa bin Nusayr, Ismail bin Abdullah, hingga Yazid bin Muslim juga diberi wewenang untuk memperluas wilayah penaklukan, bahkan hingga Andalusia. Para Gubernur juga melakukan tata kelola administrasi lokal dengan membuat struktur birokrasi berjenjang dibawah Pemerintah Provinsi. Isu sentral terkait pengelolaan wilayah di Afrika Utara pada umumnya adalah kebijakan terkait pajak yang dikelola oleh pemimpin wilayah masing-masing. (Nicolle, 2009)

Secara administratif seorang Gubernur juga memiliki kewenangan dan keleluasaan untuk menata serta mengelola pemerintahannya, terutama pada 2 dekade awal kekuasaan Dinasti Ummayah. Dalam menjalankan tugas-tugasnya seorang Gubernur dibantu beberapa pejabat administratif seperti *al-katib*, *al-hajib*, serta kepala-kepala departemen seperti *shahib al-kharaj* (pejabat pendapatan), *shahib al-syurthat* (pejabat

kepolisian, serta para *qadhi* (hakim).³ Sumber daya manusia untuk mengisi jabatan-jabatan tersebut diambil dari para tokoh lokal yang menguasai bidangnya masing-masing, termasuk kepala polisi dan para hakim yang penunjukannya sepenuhnya menjadi kewenangan Gubernur.

Dalam persoalan ekonomi, beberapa gubernur dapat menerapkan kebijakan fiskal yang otonom dari pemerintahan pusat di Damaskus, seperti penetapan mata uang lokal sebagai alat transaksi resmi, (Hassan, 2003) serta pengelolaan pajak. Kebijakan penetapan mata uang tampak dalam kasus tetap digunakannya mata uang/koin berlogo Byzantium dan Sasanian di wilayah-wilayah bekas kekuasaan imperium tersebut sebelum kebijakan arabisasi pada masa Abdul Malik bin Marwan diterapkan. Sedangkan otonomi dalam pengelolaan pajak dapat dilihat dari kewenangan Gubernur untuk menentukan besaran *kharaj* dan *jizyah* di beberapa wilayah, seperti di Bukhara pada masa Muawiyah, Khurasan pada masa Yazid III, Mesir pada masa Hisyam bin Abdul Malik serta Kufah dan Khurasan pada masa Umar bin Abdul Aziz.⁴ (Lapidus, 2004) Namun begitu, beberapa sumber melihat kebijakan desentralisasi fiskal merupakan gambaran dari lemahnya kontrol Pemerintah pusat di Damaskus atas pengelolaan pajak di daerah. Dalam beberapa kondisi hal tersebut berdampak pada berkurangnya besaran upeti yang diterima oleh

³ Pada fase-fase awal Dinasti Ummayah, pengelolaan administratif di tingkat Provinsi dilakukan dengan mengakomodasi tradisi administrasi yang berlaku sebelumnya. Di Syiria dan Mesir sistem administrasi Bizantium tetap diterapkan, bahkan kemudian diadopsi dalam reformasi sistem administrasi Kekhalifahan Bani Ummayah. Sedangkan di Iraq dan Khurasan pola organisasi administrasi ala Sasania diterapkan dalam pengaturan administratif ditingkat Provinsi. Lihat dalam Ira, M Lapidus, *A History of Islamic Societies*, Cambridge University Press, (New York, 2004)

⁴ Dalam beberapa kondisi khalifah dapat merevisi kebijakan penetapan pajak yang diterapkan oleh Gubernur apabila dianggap dapat merugikan masyarakat, sebagaimana yang dilakukan oleh Khalifah Umar bin Abdul Aziz ketika menegur Gubernur Khurasan dan Basrah terkait dengan jenis dan besaran pajak. Lihat dalam Abdul al-Aziz Duri, *Early Islamic Institution, Administration and Taxation from The Caliphate to the Umayyads and Abbasids*, I.B. Tauris (London, 2014)



Pemerintahan Pusat, dan secara langsung menyebabkan terjadinya krisis keuangan yang dialami oleh Dinasti Ummayah, sebagaimana terjadi pada masa Abdul Malik dan al-Walid. (Duri, 2014)

Kecenderungan desentralisasi juga terlihat ketika Gubernur dapat menerapkan kebijakan- kebijakan hukum yang bernuansa lokal, seperti penunjukan hakim dari unsur masyarakat setempat serta pemberlakuan hukum adat. Di Provinsi Mesir, hakim beserta aturan dan produk hukumnya merupakan warisan dari tradisi Byzantium yang lama berkuasa dikawasan tersebut. Warisan tersebut tetap dipertahankan, paling tidak selama masa Muawiyah, Yazid, dan awal pemerintahan Marwan bin Hakam. (Tiller, 2020) Bahkan sebelum fase arabisasi yang dilakukan oleh generasi ke 5 Dinasti Ummayah, Gubernur masing-masing Provinsi masih diberikan kewenangan untuk menggunakan bahasa dan tradisi lokal (*urf*) dalam setiap kegiatan pemerintahan dan peradilan. Di Irak dan Palestina, pengadilan yang menggunakan kodifikasi hukum Yahudi masih tetap berlangsung dalam menangani perkara hukum yang melibatkan warga negara non muslim. Begitu juga di Fustat dimana para bangsawan dan kodifikasi hukum Kriten Koptik masih digunakan dalam sistem peradilan Mesir.

Kebijakan Muawiyah dan beberapa Khalifah Dinasti Ummayah untuk memberikan kewenangan yang cukup luas secara politik dan administratif kepada pemerintah Provinsi, terutama di kawasan yang cukup jauh dari ibukota dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, kebijakan tersebut tak lepas dari politik akomodatif yang dilakukan untuk memperoleh kepatuhan dan legitimasi dari para kepala suku Arab dan tokoh elit lokal atas kekuasaan Dinasti Ummayah di wilayah tersebut. Politik akomodatif terutama dilakukan di fase awal kekuasaan Dinasti Ummayah, dari Muawiyah bin Abi Sufyan hingga Marwan Bin Hakam.



Kedua hal tersebut menggambarkan ketidakmampuan pemerintah pusat di Damaskus untuk mengontrol kebijakan para Gubernur di tingkat Provinsi terutama dalam hal penetapan pajak. (Duri, 2014) Luasnya wilayah kekuasaan dan belum tersedianya alat komunikasi yang memadai membuat Gubernur dan penguasa wilayah dapat dengan leluasa mengatur dan menentukan kebijakan mereka sendiri. Tentunya selama pajak dan upeti untuk pemerintah pusat dapat terpenuhi. Dalam kondisi seperti ini moral hazard Gubernur dan para penguasa wilayah seringkali terjadi, yang menyebabkan jatuhnya kepercayaan masyarakat terhadap integritas Pemerintahan Dinasti Ummayah.

Kebijakan desentralisasi mengalami pasang surut dan cenderung berubah dari satu fase ke fase yang lain. Pada masa kekuasaan Abdul Malik bin Marwan kebijakan politik dan administratif cenderung ditarik ke pusat. Potensi disintegrasi akibat ekspansi yang terlalu luas, serta konflik politik dengan pihak-pihak yang menentang kekuasaan Dinasti Ummayah, terutama di Hijaz dan Irak, membuat khalifah merubah kebijakan terkait hubungan pusat dan daerah. Wilayah konflik seperti Irak, kembali dikelola dengan tangan besi dengan mengirim al-Hajaj bin Yusuf, seorang jenderal yang terkenal represif, untuk mengendalikan potensi perlawanan dari Bani Hasyim dan para pengikut Ali bin Abi Thalib. Secara administratif, Abdul Malik bin Marwan dan penerusnya al-Walid bin Abdul Malik juga melakukan program Arabisasi dan Islamisasi terhadap berbagai sektor kehidupan, termasuk bahasa dan alat-alat administratif, seiring dengan semakin banyaknya masyarakat di wilayah penaklukan yang memeluk Islam. Dengan melakukan Arabisasi dan Islamisasi, klan Marwan dapat dengan leluasa mengelola birokrasi secara terpusat, dan mengembalikan kendali kekuasaan imperium Dinasti Ummayah ke Damaskus.



Relevansi Penelitian Untuk Pengembangan Bidang Politik dan Administrasi Publik

Penelitian ini memiliki relevansi dalam pengembangan bidang politik dan administrasi publik terutama dalam perspektif Islam (*Islamic Public Administration*), dimana bidang ini masih jarang tersentuh oleh trend islamisasi ilmu pengetahuan. Sebagai sebuah alternatif bagi wacana *non western public administration*, Islam memberikan dua pendekatan tentang bagaimana tata kelola administrasi publik ketika dikaitkan dengan Islam (*Islamic Governance*). Pertama adalah bagaimana tinjauan ajaran agama Islam tentang pengelolaan administrasi publik, baik pemerintahan, maupun masyarakat. Kedua adalah bagaimana tata kelola pemerintahan tersebut dijalankan dalam spektrum sejarah peradaban Islam yang membentang dari abad ke 7 masehi hingga saat ini.

Penelitian ini memberikan penekanan pada aspek kajian historis tentang bagaimana pengelolaan administrasi negara pada masa kekuasaan Dinasti Ummayah dari tahun 670 hingga 750 masehi. Aspek yang dikaji meliputi kondisi sosio politik dan historis, gaya kepemimpinan, tata kelola dan reformasi administrasi, hingga hubungan antara pemerintah pusat di Damaskus dan Pemerintah Daerah di wilayah penaklukan. Aspek sosio-politik memberikan penekanan tentang bagaimana kondisi politik dan geografis yang melatar belakangi kebijakan dalam mengelola administrasi pemerintahan. Kebijakan reformasi administrasi yang diterapkan oleh Muawiyah bin Abi Sofyan pada fase awal kekuasaan menunjukkan bahwa tata kelola administrasi merupakan salah satu ciri khas dalam pembangunan politik Dinasti Ummayah.

Muawiyah menerapkan pola administrasi pusat yang ramping namun efektif untuk mengelola masa transisi kekuasaan serta menjaga stabilitas dan integrasi politik. Hal tersebut menjadi kunci keberhasilan



Muawiyah bin Abi Sufyan dalam melakukan transisi kekuasaan yang berpotensi konflik dan kekerasan hingga dapat berakhir kondusif bagi dimulainya kekuasaan Dinasti Ummayah.

Selain itu, dalam sebuah wilayah kekuasaan yang sangat luas dengan suku bangsa dan agama yang beraneka ragam, pola pengelolaan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi sangat krusial demi tetap menjaga integrasi dan keberlangsungan negara. Pilihan untuk melakukan sentralisasi maupun otonomi dapat dikatakan merupakan kunci bagi stabilitas pemerintahan dalam situasi wilayah penaklukan yang terlalu luas (*imperial over reach*) sebagaimana yang terjadi pada masa kekuasaan dinasti-dinasti Islam. Dalam hal ini, sistem desentralisasi yang digunakan dalam pengelolaan administrasi pemerintahan di tingkat Provinsi terlihat ikut berperan dalam menjamin integrasi dan loyalitas politik para elit lokal kepada pemerintah pusat di Damaskus, terutama dalam fase transisi kekuasaan.

Tata kelola administrasi juga tak lepas dari faktor kepemimpinan. Muawiyah bin Abi Sufyan, sebagai penguasa pertama Dinasti Ummayah, dikenal sebagai seorang yang sangat kharismatik dan lihai dalam mengelola konflik politik. Para penulis dan sejarawan Arab menjulukinya sebagai *a man of hilm*, seorang yang memiliki kualitas kontrol diri yang menakjubkan. Mampu membuat keputusan yang tegas namun halus demi menjaga hegemoni atas lawan-lawan politiknya. Muawiyah, meskipun dengan segala kontroversinya, adalah sosok yang mampu menguasai tanpa harus membunuh. Keberhasilannya merebut kekuasaan dari Ali bin Abi Thalib, dan meredakan tensi konflik dengan Abdulah bin Zubair dan para sahabat yang masih bertahan di Madinah, untuk kemudian memindahkan ibukota pemerintahan ke Damaskus sekaligus pada akhirnya berhasil mendeklarasikan anaknya sebagai pewaris kekuasaan



dalam sistem monarki absolut, adalah bukti kualitasnya sebagai seorang pemimpin yang tangguh. Maka dalam konteks tata kelola administrasi dalam sejarah Islam dapat diambil sebuah hikmah bahwa kualitas pemimpin adalah salah satu faktor penentu bagi integrasi sebuah negara yang besar agar dapat bertahan

D. Conclusion

Pada fase awal kekuasaan Dinasti Ummayah, Muawiyah bin Abi Sufyan melakukan reformasi administrasi dengan membuat beberapa struktur birokrasi baru untuk mengelola urusan-urusan pemerintahan yang semakin kompleks. Berbeda dengan pengelolaan administrasi di masa para khalifah sebelumnya (*Khulafa ar-Rasyidin*) yang cenderung menempatkan khalifah sebagai tokoh sentral dalam pemerintahan yang memerankan beberapa fungsi sekaligus, Muawiyah justru membuat sistem birokrasi yang ramping dan efektif dengan menempatkan kolega dan kerabatnya pada posisi-posisi tertentu. Sistem ini dapat membuat para khalifah Dinasti Ummayah lebih leluasa untuk bersantai didalam istana dan berkonsentrasi untuk mengelola urusan politik.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah juga dikelola sedemikian rupa dengan memberi ruang otonom kepada Gubernur untuk mengelola wilayah administratifnya. Kecenderungan untuk memberikan otonomi kepada Provinsi terutama tampak di fase awal kekuasaan Dinasti Ummayah. Dari masa Muawiyah bin Abi Sufyan hingga Marwan bin Hakam. Otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah tampak mengalami pasang surut ketika dalam beberapa kesempatan dan di beberapa wilayah seperti di Irak dan Hijaz strategi tersebut justru membuat pemerintah pusat kesulitan mengendalikan loyalitas dan memicu perlawanan kepada rezim Dinasti Ummayah. Kegagalan dalam mengelola hubungan dengan



daerah serta adanya krisis kepemimpinan pada akhirnya ditengarai sebagai penyebab berakhirnya kekuasaan Dinasti Ummayah, dan menandai berdirinya Dinasti Abbasiah yang berpusat di Bagdad.

E. References

- Burry, J. (2018). *History of the Later Roman Empire: From the Death of Theodosius I to the Death of Justinian I*. New York: Dover Publications.Inc.
- Denis A. Rondinelli, John R. Nellis, G. Shabbir Cheema. (1983). *Decentralization in Developing Countries*. Washington DC: The World Bank.
- Duri, A. a.-A. (2014). *Early Islamic Institutions: Administration and Taxation from the Caliphate to the Umayyads and Abbasids*. London: I.B. Tauris.
- Hassan, D. S. (2003). *The Caliphate: Ummayads and Abbasids*. New Delhi: Jamia Milia Islamia.
- Ismail R al-Faruqi, Lois al-Faruqi. (1986). *The Cultural Atlas of Islam*. New York: Macmillan Publishing Company.
- K.Hitti, P. (2002). *History of The Arabs*. New York: Palgrave Macmillan.
- Katsir, I. (2004). *al Bidayah wa an Nihayah*. Baerut: Maktabah al-'Asriyah.
- Lapidus, I. M. (2004). *A History of Islamic Societies*, Cambridge University Press, (New York, 2004). New York: Cambridge University Press.
- Litvack, J. J. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington DC: World Bank.
- Nicolle, D. (2009). *The Great Islamic Conquests AD 632-750*. London: Osprey Publishing.
- Shalabi, M. A. (2013). *Episode Krusial Sejarah Islam: Muawiyah Bin Abu Sufyan*. Dar al Haq.

- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Routledge.
- Tiller, M. (2020). *The Umayyads and The Formation of Islamic Judgeships*. London: Routledge.

