

Reformasi Birokrasi dalam Pemikiran Muhammad Abduh: Respons terhadap Realitas Politik Dunia Islam

Ahmad Faris

Sekolah Tinggi Agama Islam Dirosat Islamiyah Al-Hikmah Jakarta, Indonesia

Received: 10/04/2026

Revised: 14/06/2026

Received: 21/07/2026

Abstract

Scholarship on Muhammad Abduh commonly treats theological, educational, and political reform as separate domains. Consequently, the administrative dimension of his thought—how public authority should be constrained, organized, supervised, and oriented toward public welfare—remains insufficiently developed. This article reconstructs a conception of bureaucratic reform from Abduh's thought as a response to colonialism, authoritarian rule, elite domination, and institutional stagnation in nineteenth-century Egypt. It employs a qualitative-historical design combining conceptual analysis and contextual hermeneutics of Abduh's primary writings, *al-Urwah al-Wuthqa*, and scholarship on Islamic reform and public administration. The findings show that, although Abduh did not employ the contemporary term bureaucratic reform, his work contains an ethical-institutional architecture comprising six principles: law-bound civil authority, constitutional constraint, consultation and public accountability, differentiated yet coordinated state functions, administrative decentralization, professionalization through education and *ijtihad*, and legal adaptation to social change. The article proposes an Abduhian model of bureaucratic reform that links epistemic reform to institutional capacity and justice-oriented public service. Its theoretical contribution lies in connecting modern Islamic political thought with the literature on quality of government, while demonstrating that reform in Muslim-majority settings requires an integrated transformation of rules, competence, and administrative ethics.

Keywords

Muhammad Abduh; bureaucratic reform; Islamic politics; governance; public administration

Corresponding Author:

Ahmad Faris

Sekolah Tinggi Agama Islam Dirosat Islamiyah Al-Hikmah Jakarta, Indonesia; farisbq@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi merupakan persoalan mendasar dalam pembentukan negara modern karena kualitas institusi menentukan apakah kekuasaan dapat diterjemahkan menjadi pelayanan, keadilan, dan kesejahteraan. Dalam kajian administrasi publik, birokrasi tidak hanya dipahami sebagai struktur hierarkis dan seperangkat prosedur, tetapi juga sebagai kapasitas negara untuk melaksanakan keputusan secara kompeten, tidak memihak, dan dapat dipertanggungjawabkan (Weber, 1978; Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013). Reformasi birokrasi karena itu tidak cukup dilakukan melalui



restrukturisasi organisasi. Ia juga menuntut perubahan hubungan antara politik dan administrasi, pembentukan aparatur berbasis merit, penguatan pengawasan, serta penanaman orientasi pelayanan publik (Rothstein & Teorell, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Bagi dunia Islam, masalah tersebut memiliki kedalaman historis tersendiri. Pada abad ke-19, banyak masyarakat Muslim menghadapi tekanan kolonial, ketergantungan ekonomi, sentralisasi kekuasaan, melemahnya lembaga pendidikan, dan kesenjangan antara norma agama dan praktik pemerintahan. Modernisasi negara sering berjalan dari atas dan dipimpin oleh elite yang sekaligus bergantung pada kekuatan Eropa. Dalam konteks Mesir, reformasi militer dan administrasi menghasilkan kapasitas baru, tetapi juga memperkuat kontrol fiskal, utang luar negeri, dan pemusatan kekuasaan. Situasi ini melahirkan pertanyaan yang tetap relevan: bagaimana modernisasi institusi dapat dilakukan tanpa mengganti ketergantungan tradisional dengan dominasi kolonial atau otoritarianisme administratif? (Hourani, 1983; Lapidus, 2014).

Muhammad Abduh (1849–1905) tampil di tengah pergulatan tersebut. Ia mengalami secara langsung keterbatasan pendidikan tradisional, dinamika gerakan Urabi, pendudukan Inggris, pengasingan, aktivitas jurnalistik, reformasi al-Azhar, tugas kehakiman, dan jabatan Mufti Mesir. Karena itu, pemikirannya tidak lahir sebagai spekulasi abstrak, melainkan sebagai respons terhadap krisis pengetahuan sekaligus krisis kelembagaan. Abduh berangkat dari keyakinan bahwa kemunduran umat tidak semata-mata disebabkan oleh kekuatan asing. Kemunduran juga terkait dengan taqlid, kemandekan akal, korupsi moral elite, lemahnya pendidikan, dan struktur kekuasaan yang tidak memberi ruang bagi tanggung jawab publik (Adams, 1933; Kerr, 1966; Sedgwick, 2010).

Literatur mengenai Abduh berkembang luas, tetapi didominasi oleh empat klaster. Pertama, studi teologi rasional dan hubungan Islam dengan modernitas (Abduh, 1966; Hammond, 2022). Kedua, reformasi pendidikan, integrasi ilmu, dan pembaruan al-Azhar (Ayuningsih et al., 2021; Aminuddin, 2026; Abdelnour, 2026). Ketiga, nasionalisme, syura, konstitusionalisme, dan bentuk negara (Ridwan, 2015; Black, 2011; Bowering, 2015). Keempat, transmisi reformisme Abduh ke Asia Tenggara (Komaruzaman, 2017; Ngizudin et al., 2025; Widigdo & Awang Pawi, 2025). Kajian-kajian tersebut memberi fondasi penting, tetapi belum secara sistematis membaca hubungan antara reformasi pengetahuan, pembatasan kekuasaan, desain kelembagaan, dan pembentukan aparatur publik sebagai satu kesatuan reformasi birokrasi.

Kekosongan ini penting karena beberapa gagasan Abduh beririsan langsung dengan isu administrasi publik: pemimpin sipil yang terikat hukum, pengawasan masyarakat, musyawarah, konstitusi, pembagian fungsi legislatif-eksekutif-yudikatif, desentralisasi administratif, pembaruan aturan, serta pendidikan sebagai basis pembentukan kompetensi dan moralitas. Namun, penggunaan istilah reformasi birokrasi untuk membaca Abduh mengandung risiko anakronisme. Birokrasi sebagai

kategori ilmiah kontemporer memiliki sejarah konseptual yang berbeda dari istilah administrasi dan pemerintahan pada masa Abduh. Oleh sebab itu, artikel ini tidak mengklaim bahwa Abduh merumuskan teori birokrasi lengkap. Artikel ini melakukan rekonstruksi analitis: mengidentifikasi prinsip-prinsip dalam karya dan praktik Abduh yang dapat dibaca sebagai arsitektur etis-institusional bagi reformasi administrasi publik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini menjawab tiga pertanyaan. Pertama, realitas politik apa yang membentuk agenda pembaruan institusional Muhammad Abduh? Kedua, prinsip-prinsip apa yang dapat direkonstruksi sebagai gagasan reformasi birokrasi Abduhian? Ketiga, bagaimana prinsip tersebut berdialog dengan teori kontemporer tentang kualitas pemerintahan, profesionalisme, dan akuntabilitas? Argumen utama artikel ini adalah bahwa reformasi birokrasi dalam perspektif Abduh bergerak melalui rantai kausal yang khas: pembebasan akal dari taqlid membentuk manusia yang kompeten dan bertanggung jawab; manusia tersebut menopang institusi yang dibatasi hukum dan diawasi publik; dan institusi demikian diarahkan pada keadilan serta kemaslahatan. Dengan demikian, reformasi epistemik dan reformasi kelembagaan tidak dapat dipisahkan.

Artikel ini memberikan tiga kontribusi. Secara konseptual, ia memperluas studi Abduh dari politik tingkat tinggi menuju dimensi administratif negara. Secara komparatif, artikel ini mempertemukan konsep *ijtihad*, *syura*, *maslahah*, dan keadilan dengan *rule-bound administration*, *merit*, *accountability*, dan *quality of government*. Secara praktis, model yang dihasilkan menawarkan kerangka diagnosis bagi reformasi birokrasi di negara-negara Muslim: aturan formal perlu ditopang kapasitas profesional, independensi relatif dari kepentingan partisan, pendidikan kritis, dan etos pelayanan.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan desain kualitatif-historis dengan analisis konseptual. Sumber primer meliputi *Risalat al-Tawhid* dalam terjemahan *The Theology of Unity*, *al-Islam wa al-Nasraniyyah* ma'a *al-'Ilm wa al-Madaniyyah*, kumpulan tulisan politik dan sosial dalam *al-A'mal al-Kamilah*, serta artikel *al-'Urwah al-Wuthqa* yang ditulis bersama Jamal al-Din al-Afghani (Abduh, 1902, 1966, 1972, 1974; al-Afghani & Abduh, 1970). Sumber sekunder mencakup kajian sejarah reformisme Islam, biografi intelektual Abduh, studi reformasi al-Azhar, artikel politik Islam, dan literatur administrasi publik. Artikel-artikel pada lampiran digunakan untuk memetakan diskursus Indonesia mengenai Abduh dan reformasi birokrasi.

Analisis dilakukan melalui empat tahap. Pertama, *contextual coding* untuk mengidentifikasi problem politik yang direspons Abduh, seperti penjjajaan, kesewenang-wenangan, taqlid, kelemahan pendidikan, dan ketergantungan elite. Kedua, *normative coding* untuk menandai konsep hukum, keadilan, *syura*, *maslahat*, kebebasan akal, pendidikan, dan tanggung jawab. Ketiga, *institutional*

coding untuk mengidentifikasi rancangan atau praktik yang menyangkut otoritas sipil, konstitusi, fungsi negara, desentralisasi, aturan, dan organisasi pendidikan. Keempat, comparative mapping dengan membandingkan hasil pengodean terhadap konsep rule of law, merit, imparialitas, koordinasi, akuntabilitas, dan kapasitas negara.

Keandalan interpretasi dijaga melalui triangulasi antara sumber primer, biografi intelektual, dan studi tematik; negative case analysis terhadap ketegangan dalam pemikiran Abduh; serta pembedaan tegas antara deskripsi historis dan inferensi kontemporer. Sebagai contoh, dukungan Abduh terhadap reformasi bertahap dapat dibaca sebagai strategi institusional yang realistis, tetapi juga berpotensi menormalisasi paternalism jika dilepaskan dari mekanisme pengawasan publik. Ambivalensi semacam ini tidak disembunyikan karena merupakan bagian penting dari penilaian kritis.

Penelitian ini bersifat konseptual, bukan evaluasi empiris terhadap birokrasi tertentu. Karena itu, hasilnya berupa model dan proposisi yang perlu diuji melalui studi kasus, analisis kebijakan, wawancara aparatur, atau perbandingan negara. Keterbatasan lain berasal dari penggunaan beberapa terjemahan dan edisi sekunder. Istilah kunci diperiksa melalui konsistensi penggunaan dan konteks, tetapi artikel ini tidak dimaksudkan sebagai edisi filologis karya Abduh.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Realitas Politik sebagai Pemicu Reformasi

Reformisme Abduh terbentuk dalam ruang politik yang ditandai oleh dua tekanan yang saling memperkuat: kelemahan internal dan penetrasi eksternal. Modernisasi Mesir sejak Muhammad Ali membangun tentara, sekolah, dan administrasi baru, tetapi sekaligus memusatkan sumber daya pada negara dan elite. Pada paruh kedua abad ke-19, utang, konsesi asing, dan campur tangan Eropa mempersempit kedaulatan. Pendudukan Inggris setelah kekalahan gerakan Urabi pada 1882 memperlihatkan bahwa modernisasi teknis tidak otomatis menghasilkan kemandirian politik (Hourani, 1983; Lapidus, 2014).

Pengalaman Abduh dalam gerakan Urabi penting untuk memahami perubahan strateginya. Sebelum pengasingan, tulisan jurnalistiknya mendukung kebangkitan opini publik, nasionalisme, dan lembaga perwakilan. Sesudah kegagalan revolusi dan pengalaman di Paris serta Beirut, ia semakin menekankan perubahan bertahap melalui pendidikan, hukum, dan institusi. Pergeseran ini bukan penarikan total dari politik, melainkan perubahan teori perubahan: revolusi tanpa manusia terdidik dan institusi yang matang akan mudah digantikan oleh kekuasaan baru yang sama rapuhnya (Adams, 1933; Sedgwick, 2010; Ridwan, 2015).

Abduh juga melihat persoalan internal dalam praktik kekuasaan. Elite politik dan keagamaan dapat mempertahankan otoritas melalui klaim tradisi, sementara masyarakat dibiarkan tanpa

kemampuan kritis. Dalam situasi demikian, taqlid memiliki konsekuensi administratif: keputusan diterima berdasarkan status pembuatnya, bukan alasan dan manfaatnya; jabatan berubah menjadi hak istimewa; dan pembaruan aturan dianggap ancaman. Kritik terhadap taqlid karenanya bukan hanya kritik teologis, melainkan kritik terhadap budaya organisasi yang menutup evaluasi dan inovasi.

Kolonialisme memperparah pola tersebut karena aparaturnya dapat berfungsi sebagai perantara kepentingan penguasa asing. Al-'Urwah al-Wuthqa menghubungkan fragmentasi umat, ketergantungan penguasa, dan ekspansi Eropa. Namun, Abduh tidak menyederhanakan krisis menjadi konspirasi eksternal. Kebebasan politik memerlukan kapasitas internal: pengetahuan, solidaritas, moralitas, dan institusi yang dapat dipercaya (al-Afghani & Abduh, 1970). Di sinilah realitas politik bertransformasi menjadi agenda reformasi birokrasi—bukan sekadar mengganti penguasa, tetapi mengubah cara kekuasaan dihasilkan dan dijalankan.

3.2. Reformasi Epistemik sebagai Prasyarat Kapasitas Negara

Ciri paling khas pemikiran Abduh adalah penempatan ijtihad sebagai mekanisme pembaruan. Ijtihad dalam kerangka ini bukan kebebasan tanpa metode, melainkan penggunaan akal, pengetahuan, dan tujuan normatif untuk menjawab persoalan baru. Dalam administrasi publik, fungsi ini sejajar dengan problem-solving capacity: kemampuan aparaturnya untuk memahami perubahan, menggunakan bukti, dan menyesuaikan instrumen kebijakan tanpa kehilangan tujuan publik.

Sebaliknya, taqlid menghasilkan ketergantungan kognitif. Aparaturnya yang hanya mengulang prosedur lama dapat tampak patuh, tetapi tidak mampu membedakan antara aturan sebagai sarana dan tujuan sebagai orientasi. Abduh menolak pembekuan bentuk historis karena dapat mengubah agama dan pemerintahan menjadi ritual tanpa maslahat (Abduh, 1902, 1966). Konsekuensinya, reformasi hukum dan administrasi harus menyediakan ruang diskresi yang bertanggung jawab: cukup fleksibel untuk memecahkan masalah, tetapi tetap dibatasi hukum dan pengawasan.

Pendidikan merupakan jembatan antara ijtihad dan profesionalisme. Reformasi kurikulum Abduh menolak dikotomi ilmu agama dan ilmu modern, memasukkan logika, sejarah, dan pengetahuan yang relevan, serta mendorong pemahaman daripada hafalan. Praktikanya di al-Azhar juga menyentuh organisasi: pengaturan tenaga pengajar, fasilitas mahasiswa, administrasi, dan mekanisme kelembagaan (Ayuningsih et al., 2021; Abdelnour, 2026; Aminuddin, 2026). Dalam bahasa reformasi birokrasi, hal ini menunjukkan bahwa kompetensi tidak lahir hanya dari seleksi pegawai, tetapi dari ekosistem pendidikan yang membentuk nalar, etika, dan kemampuan belajar.

Akan tetapi, profesionalisme Abduhian berbeda dari teknokrasi netral nilai. Pengetahuan harus diarahkan pada keadilan dan kemaslahatan. Aparaturnya yang efisien tetapi melayani dominasi kolonial atau kepentingan elite tetap gagal secara moral. Karena itu, kapasitas negara perlu dinilai bersama

orientasi normatifnya. Pandangan ini berdekatan dengan kritik terhadap model governance yang hanya mengukur efektivitas tanpa mempertanyakan imparialitas dan keadilan (Rothstein & Teorell, 2008; Khan, 2019).

3.3. Enam Prinsip Reformasi Birokrasi Abduhian

3.3.1. Otoritas Sipil yang Tunduk pada Hukum

Abduh menolak sakralisasi penguasa dan otoritas keagamaan. Mufti, qadi, maupun syekh al-Islam bukan pemilik kebenaran yang kebal dari koreksi; mereka menjalankan fungsi bimbingan dan hukum. Pemimpin politik adalah hakim madani—otoritas sipil—yang terikat pada hukum, memperoleh kedudukan melalui komunitas, diawasi, dan dapat diberhentikan (Ridwan, 2015). Gagasan ini memutus hubungan antara jabatan dan kesucian pribadi.

Dalam kerangka birokrasi, prinsip tersebut menuntut depersonalisasi kekuasaan. Keputusan harus dapat dijelaskan dengan hukum dan alasan publik, bukan kedekatan, keturunan, atau karisma. Perbedaan jabatan dari pribadi merupakan inti administrasi legal-rasional Weberian (Weber, 1978). Namun, Abduh menambahkan basis moral: kepatuhan pada hukum bukan tujuan akhir apabila hukum menghasilkan kezaliman. Legalitas harus dibaca bersama keadilan dan maslahat.

3.3.2. Pembatasan Konstitusional, Syura, dan Akuntabilitas

Kekuasaan tanpa konstitusi membuka jalan bagi kesewenang-wenangan. Karena itu, Abduh mendukung pembatasan kekuasaan, lembaga perwakilan, dan musyawarah. Syura bukan sekadar konsultasi simbolik; ia berfungsi sebagai mekanisme produksi keputusan yang mengakui masyarakat sebagai sumber pengawasan. Dalam istilah kontemporer, prinsip ini mencakup horizontal accountability melalui pembagian lembaga dan vertical accountability melalui partisipasi serta kontrol publik.

Akuntabilitas Abduhian memiliki dimensi epistemik. Penguasa harus bersedia mendengar karena pengetahuan tentang kepentingan umum tidak dimonopoli oleh satu orang. Hal ini mengurangi risiko kebijakan tertutup dan memperkuat legitimasi. Namun, partisipasi juga memerlukan warga yang terdidik. Dengan demikian, syura dan pendidikan merupakan dua sisi dari tata kelola demokratis: partisipasi tanpa kapasitas mudah dimanipulasi, sementara kapasitas tanpa partisipasi dapat berubah menjadi teknokrasi paternalistik.

3.3.3. Diferensiasi dan Koordinasi Fungsi Negara

Abduh menerima perbedaan fungsi tasyri'iyah, tanfidhiyah, dan qada'iyah, yang dapat dipadankan secara terbatas dengan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perbedaan tersebut mencegah pemusatan otoritas dan memungkinkan spesialisasi. Namun, ia juga menekankan kerja sama

antarfungsi. Karena itu, pemikirannya tidak identik dengan pemisahan kekuasaan yang kaku; ia mengarah pada diferensiasi yang disertai koordinasi.

Masalah koordinasi tetap menjadi tema utama reformasi sektor publik. Fragmentasi organisasi dapat menghasilkan duplikasi, saling lempar tanggung jawab, dan kebijakan yang tidak konsisten. Pendekatan *whole-of-government* berusaha mengatasi masalah tersebut tanpa menghapus pembagian kewenangan (Christensen & Lægreid, 2007). Dalam model Abduhian, koordinasi memperoleh dasar normatif melalui maslahat: kerja sama institusi dinilai dari kontribusinya pada kepentingan publik, bukan sekadar kepatuhan hierarkis.

3.3.4. Desentralisasi dan Otonomi Administratif

Abduh mengusulkan desentralisasi dan kebebasan administratif bagi institusi pemerintahan. Gagasan ini lahir dalam konteks negara yang sangat terpusat dan masyarakat yang membutuhkan ruang belajar mengelola urusan sendiri. Desentralisasi berpotensi memperpendek jarak antara keputusan dan kebutuhan warga, mendorong inisiatif lokal, dan membatasi konsentrasi kekuasaan.

Akan tetapi, desentralisasi tidak otomatis menghasilkan pemerintahan baik. Ia dapat memindahkan korupsi dan patronase ke tingkat lokal apabila tidak disertai standar, pengawasan, dan kapasitas. Karena itu, otonomi dalam model Abduhian perlu dipasangkan dengan hukum, pendidikan, dan akuntabilitas. Prinsip ini sesuai dengan temuan reformasi birokrasi bahwa struktur baru tanpa perubahan budaya dan kompetensi hanya memindahkan locus masalah (Yusriadi, 2018; Mursalin et al., 2024).

3.3.5. Profesionalisasi melalui Pendidikan, Merit, dan Etika

Reformasi pendidikan Abduh dapat dibaca sebagai proyek jangka panjang untuk membentuk kelas profesional yang mampu menjalankan negara modern. Integrasi ilmu, logika, bahasa, sejarah, dan moral menghasilkan kompetensi yang lebih luas daripada keterampilan prosedural. Dalam konteks birokrasi, model ini mendukung rekrutmen dan promosi berbasis pengetahuan serta kemampuan, bukan loyalitas pribadi atau afiliasi politik.

Penelitian administrasi publik menunjukkan bahwa meritokrasi dan kepastian karier dapat meningkatkan kapasitas sekaligus mengurangi korupsi (Evans & Rauch, 1999; Dahlström et al., 2012). Namun, merit dapat berubah menjadi eksklusivitas teknokratik. Abduh memberikan koreksi melalui etika pelayanan: pengetahuan adalah amanah dan harus menghasilkan manfaat sosial. Profesionalisme demikian mencakup kompetensi, integritas, kemampuan bernalar, dan keberanian mengoreksi tradisi organisasi yang merugikan publik.

Netralitas administratif juga perlu dipahami secara cermat. Netralitas bukan ketiadaan nilai, melainkan imparsialitas dalam memperlakukan warga dan jarak yang sehat dari kepentingan partisan.

Model reformasi birokrasi Indonesia menekankan bahwa aparaturnya tidak boleh menggunakan anggaran, fasilitas, atau pelayanan untuk kepentingan partai tertentu (Soebhan, 2000). Prinsip ini selaras dengan penolakan Abdul terhadap penggunaan otoritas sebagai hak milik elite.

3.3.6. Adaptasi Hukum dan Reformasi Bertahap

Abdul menilai aturan lama dapat diperbarui ketika perubahan sosial dan politik menuntutnya. Pendirian ini berakar pada perbedaan antara prinsip yang tetap dan bentuk historis yang berubah. Dalam reformasi birokrasi, adaptasi hukum diperlukan agar prosedur tidak tertinggal dari masalah, teknologi, dan kebutuhan warga. Namun, perubahan harus berlangsung melalui penalaran, pendidikan, dan pembentukan dukungan institusional.

Preferensi Abdul terhadap gradualisme dapat dibaca sebagai teori sequencing. Ia menyadari bahwa perubahan formal yang lebih cepat daripada kemampuan organisasi akan menghasilkan kepatuhan semu. Grindle (2007) menyebut pentingnya reformasi yang cukup baik dan terurut, bukan daftar ideal yang tidak dapat dilaksanakan. Pollitt dan Bouckaert (2017) juga menunjukkan bahwa reformasi publik selalu dipengaruhi tradisi negara, kapasitas, dan konfigurasi politik. Dengan demikian, gradualisme Abdul bukan alasan untuk menunda pertanggungjawaban, tetapi strategi agar perubahan aturan, kompetensi, dan budaya bergerak serempak.

Tabel 2. Rekonstruksi Prinsip Abdul dan Padanan Administrasi Publik

Prinsip Abdulian	Masalah yang direspons	Padanan administrasi publik	Indikator operasional
Otoritas sipil tunduk hukum	Sakralisasi jabatan dan kekuasaan personal	Rule of law dan impersonalitas	Keputusan beralasan; konflik kepentingan dikelola; pejabat dapat dikoreksi
Konstitusi, syura, akuntabilitas	Kesewenang-wenangan dan kebijakan tertutup	Checks and balances; public accountability	Pengawasan legislatif/yudisial; konsultasi publik; keterbukaan informasi
Diferensiasi dan koordinasi fungsi	Pemusatan atau fragmentasi kewenangan	Specialization dan whole-of-government	Mandat jelas; protokol koordinasi; tanggung jawab lintas instansi
Desentralisasi administratif	Jarak pusat dengan kebutuhan lokal	Subsidiarity dan local governance	Ruang diskresi lokal; standar layanan; audit dan pengawasan
Profesionalisasi etis	Patronase, taqlid organisasi, kompetensi rendah	Merit, learning bureaucracy, impartiality	Rekrutmen berbasis kompetensi; pelatihan; evaluasi integritas dan layanan
Adaptasi hukum bertahap	Aturan usang dan reformasi simbolik	Adaptive governance dan sequencing	Evaluasi regulasi; uji coba; pembelajaran; penguatan kapasitas sebelum perluasan

Sumber: rekonstruksi dan elaborasi penulis.

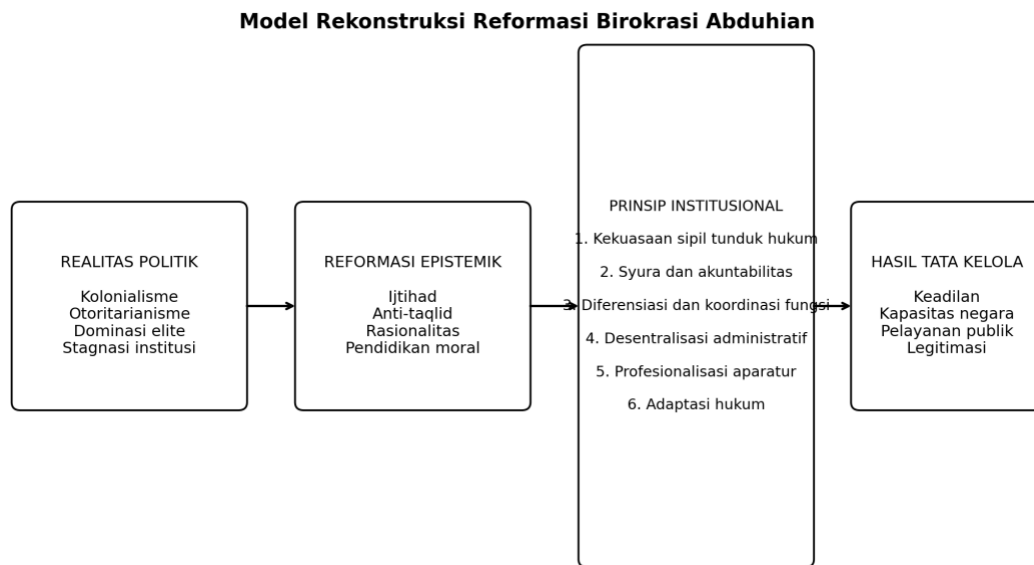
3.4. Model Etis-Institusional Reformasi Birokrasi Abduhian

Enam prinsip di atas menunjukkan bahwa pemikiran Abduh tidak dapat direduksi menjadi modernisme pendidikan atau liberalisme politik. Ia menawarkan hubungan berlapis antara manusia, aturan, dan institusi. Reformasi dimulai dari perubahan cara mengetahui; bergerak pada pembentukan kompetensi dan karakter; lalu dilembagakan melalui konstitusi, syura, pembagian fungsi, desentralisasi, dan hukum yang adaptif. Keluaran akhirnya bukan hanya efisiensi, melainkan keadilan dan kemaslahatan.

Model ini berbeda dari pendekatan reformasi yang hanya mengimpor struktur formal. Bagi Abduh, penyalinan institusi Barat tanpa pembebasan akal dan pembentukan moral akan menghasilkan taqlid baru. Pada saat yang sama, penolakan total terhadap pengetahuan modern akan mempertahankan kelemahan. Posisi tengahnya adalah seleksi kritis: menerima metode, sains, dan organisasi yang bermanfaat sambil menilai tujuan serta konsekuensinya melalui prinsip Islam (Abduh, 1902; Shihab, 1994).

Dalam bahasa *quality of government*, model Abduhian menyatukan tiga dimensi yang sering dipisahkan. Pertama, *capacity*, yaitu kemampuan institusi melaksanakan keputusan. Kedua, *impartiality*, yaitu perlakuan yang tidak didasarkan pada hubungan khusus. Ketiga, *accountability*, yaitu keterikatan pejabat pada hukum dan masyarakat. *Worldwide Governance Indicators* juga memperlihatkan bahwa efektivitas pemerintah, *rule of law*, kontrol korupsi, *voice and accountability*, dan kualitas regulasi merupakan dimensi yang saling berhubungan (Kaufmann & Kraay, 2024). Kontribusi Abduh adalah menambahkan fondasi epistemik dan moral pada hubungan tersebut.

Model ini sekaligus menolak dua ekstrem. Ekstrem pertama adalah moralisme tanpa institusi: mengharapkan pejabat baik tanpa membangun mekanisme pembatasan, insentif, dan audit. Ekstrem kedua adalah institusionalisme tanpa moral: menganggap prosedur otomatis menghasilkan keadilan. Abduh menuntut keduanya. Pengawasan mengurangi penyalahgunaan, sedangkan pendidikan dan etika membentuk kemauan untuk menggunakan kewenangan demi publik.



Gambar 1. Model Rekonstruksi Reformasi Birokrasi Abduhian

Sumber: dikembangkan oleh penulis berdasarkan sintesis pemikiran Abduh dan teori administrasi publik.

3.5. Relevansi bagi Dunia Islam Kontemporer

Banyak negara berpenduduk mayoritas Muslim telah membangun kementerian modern, sistem digital, badan audit, dan perangkat manajemen kinerja. Namun, problem patronase, politisasi aparatur, ketimpangan layanan, serta kesenjangan antara hukum formal dan praktik tetap bertahan. Model Abduhian menunjukkan bahwa teknologi dan reorganisasi tidak cukup apabila budaya taqlid, pemusatan keputusan, dan impunitas elite tidak berubah. Digitalisasi prosedur bahkan dapat mempercepat ketidakadilan apabila data, diskresi, dan pengawasan tidak dikelola secara etis.

Pertama, agenda reformasi perlu menempatkan pendidikan aparatur sebagai proses pembentukan nalar, bukan hanya kepatuhan prosedural. Pelatihan harus membangun kemampuan analisis, penggunaan bukti, refleksi etis, dan komunikasi publik. Kedua, meritokrasi harus disertai imparisialitas dan akses yang adil agar tidak menjadi mekanisme reproduksi elite. Ketiga, desentralisasi perlu didukung standar minimum layanan, data yang terbuka, dan mekanisme koreksi warga. Keempat, reformasi regulasi perlu membedakan prinsip yang harus dijaga dari prosedur yang dapat disederhanakan.

Pengalaman Indonesia memberi ilustrasi berguna. Reformasi birokrasi telah menempatkan kelembagaan, tata laksana, sumber daya manusia, akuntabilitas, pengawasan, dan pelayanan publik sebagai area perubahan, tetapi pelaksanaannya menghadapi resistensi, politisasi, dan kesenjangan kapasitas (Wardana & Meiwanda, 2017; Yusriadi, 2018; Mursalin et al., 2024). Perspektif Abduh menambahkan bahwa perubahan tersebut memerlukan pembaruan cara berpikir dan orientasi moral.

Open government juga akan bermakna apabila partisipasi tidak berhenti pada konsultasi formal, melainkan memengaruhi desain dan evaluasi layanan (OECD, 2016).

Relevansi tersebut harus diterapkan secara kritis. Abduh hidup dalam konteks kolonial dan monarki yang berbeda dari negara demokratis konstitusional masa kini. Beberapa pernyataannya tentang pemimpin adil yang kuat dapat digunakan untuk membenarkan paternalism apabila dilepaskan dari keseluruhan gagasannya mengenai hukum, pengawasan komunitas, dan syura. Karena itu, model Abduhian paling produktif ketika dibaca sebagai prinsip evaluatif, bukan cetak biru institusi yang diterapkan secara literal.

4.6. *Proposisi Penelitian Lanjutan*

Rekonstruksi ini menghasilkan proposisi yang dapat diuji secara empiris pada organisasi publik di negara-negara Muslim. Proposisi tersebut menjembatani studi pemikiran dengan riset administrasi publik, sehingga warisan intelektual Abduh tidak berhenti pada apresiasi normatif.

Tabel 3. Proposisi Empiris dari Model Abduhian

Proposisi	Mekanisme yang diharapkan	Strategi pengujian
P1. Pendidikan kritis aparatur meningkatkan kapasitas adaptif.	Ijtihad organisasi memperkuat diagnosis masalah dan pembelajaran kebijakan.	Survei kompetensi, eksperimen pelatihan, dan analisis perubahan kinerja.
P2. Merit yang dipadukan dengan etika pelayanan menurunkan patronase.	Kompetensi dan amanah mengurangi ketergantungan pada loyalitas personal.	Perbandingan sistem promosi, data disiplin, dan indikator kualitas layanan.
P3. Syura yang substantif meningkatkan legitimasi dan responsivitas.	Informasi warga masuk ke agenda serta desain kebijakan.	Process tracing konsultasi publik dan analisis respons kebijakan.
P4. Desentralisasi efektif hanya jika disertai kapasitas dan akuntabilitas.	Diskresi lokal menghasilkan inovasi ketika standar dan audit berfungsi.	Studi komparatif pemerintah daerah dan evaluasi variasi kapasitas.
P5. Reformasi aturan lebih berkelanjutan ketika diurutkan bersama reformasi kompetensi.	Sequencing mengurangi kepatuhan simbolik dan resistensi organisasi.	Analisis longitudinal program reformasi dan implementasi regulasi.

Sumber: elaborasi penulis.

4. KESIMPULAN

Artikel ini menunjukkan bahwa pemikiran Muhammad Abduh mengandung sumber konseptual yang kuat untuk membahas reformasi birokrasi, meskipun istilah tersebut bukan kategori yang digunakannya. Gagasan tersebut lahir sebagai respons terhadap realitas politik dunia Islam abad ke-19: kolonialisme, otoritarianisme, ketergantungan elite, stagnasi pendidikan, dan pembekuan nalar. Abduh melihat bahwa pergantian penguasa tidak akan menghasilkan kemajuan tanpa perubahan manusia, aturan, dan institusi.

Rekonstruksi menghasilkan enam prinsip: otoritas sipil yang tunduk pada hukum; pembatasan konstitusional, syura, dan akuntabilitas; diferensiasi sekaligus koordinasi fungsi negara; desentralisasi administratif; profesionalisasi melalui pendidikan, merit, dan etika; serta adaptasi hukum yang dilakukan secara bertahap. Prinsip tersebut membentuk model etis-institusional yang menghubungkan reformasi epistemik dengan kapasitas negara, imparsialitas, pelayanan publik, dan keadilan.

Kontribusi utama artikel ini terletak pada pergeseran fokus dari Abduh sebagai pembaru pendidikan atau pemikir politik menuju Abduh sebagai sumber teori administratif normatif. Pembacaan ini juga memperkaya administrasi publik dengan menunjukkan bahwa kualitas pemerintahan tidak hanya bergantung pada desain organisasi dan insentif, tetapi juga pada cara aparaturnya memahami pengetahuan, kewenangan, dan tanggung jawab moral. Dengan demikian, reformasi birokrasi yang relevan bagi dunia Islam bukanlah penyalinan institusi, melainkan proses seleksi kritis, pembentukan kapasitas, dan pelembagaan keadilan.

Karena penelitian ini bersifat historis-konseptual, validitas eksternalnya perlu diuji. Penelitian berikutnya dapat mengoperasionalkan proposisi model Abduhian dalam studi birokrasi pendidikan, layanan keagamaan, pemerintah daerah, atau reformasi regulasi. Perbandingan lintas negara juga diperlukan untuk melihat bagaimana syura, merit, desentralisasi, dan etika pelayanan berinteraksi dengan rezim politik serta tradisi administrasi yang berbeda.

REFERENSI

- Abdelnour, M. G. (2026). Muhammad 'Abduh and the reform movement at al-Azhar. In H. Hamdeh & N. J. DeLong-Bas (Eds.), *The Oxford handbook of Islamic reform* (pp. 817–832). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197532805.013.84>
- Abduh, M. (1902). *Al-Islam wa al-Nasraniyyah ma'a al-'ilm wa al-madaniyyah*. Matba'at al-Manar.
- Abduh, M. (1966). *The theology of unity* (I. Musa'ad & K. Cragg, Trans.). George Allen & Unwin.
- Abduh, M. (1972). *Al-a'mal al-kamilah li-l-Imam Muhammad Abduh: Al-kitabah al-siyasiyyah* (M. Imarah, Ed., Vol. 1). al-Mu'assasah al-'Arabiyyah li-l-Dirasat wa-l-Nashr.
- Abduh, M. (1974). *Al-a'mal al-kamilah li-l-Imam Muhammad Abduh: Al-kitabah al-ijtimaiyyah* (M. Imarah, Ed., Vol. 2). al-Mu'assasah al-'Arabiyyah li-l-Dirasat wa-l-Nashr.
- Adams, C. C. (1933). *Islam and modernism in Egypt: A study of the modern reform movement inaugurated by Muhammad 'Abduh*. Oxford University Press.
- Adnan, I. M., & Aziz, F. F. (2025). Sejarah pemikiran Muhammad Abduh dan kontribusinya dalam pendidikan Islam. *Jurnal Penelitian dan Evaluasi Penelitian*, 12(2), 67–78.
- al-Afghani, J. al-D., & Abduh, M. (1970). *Al-'Urwah al-wuthqa*. Dar al-Kitab al-'Arabi.
- Aminuddin, Y. (2026). *Pemikiran Muhammad Abduh: Reformasi pendidikan dan trilogi pembaruan*.

- Jurnal MUDARRISUNA: Media Kajian Pendidikan Agama Islam, 16(2), 277–291.
- Ayuningsih, Mawardi, K., & Rohmat. (2021). Pembaharuan pendidikan Islam: Studi pemikiran Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha. *Jurnal Penelitian Agama*, 22(1), 87–101. <https://doi.org/10.24090/JPA.V22I1.2021.PP87-101>
- Black, A. (2011). *The history of Islamic political thought: From the Prophet to the present* (2nd ed.). Edinburgh University Press.
- Bowering, G. (Ed.). (2015). *Islamic political thought: An introduction*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/princeton/9780691164823.001.0001>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (4th ed.). Routledge.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748–765. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5), 533–574. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x>
- Hammond, A. (2022). The Imam of modern Egypt was a sceptic: Muhammad Abduh and the question of reform. *Journal of the Royal Asiatic Society*, 32(2), 463–485. <https://doi.org/10.1017/S1356186321000663>
- Hourani, A. (1983). *Arabic thought in the liberal age, 1798–1939*. Cambridge University Press.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2024). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 update* (Policy Research Working Paper No. 10952). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-10952>
- Kerr, M. H. (1966). *Islamic reform: The political and legal theories of Muhammad 'Abduh and Rashid Rida*. University of California Press.
- Khan, M. A. M. (2019). *Islam and good governance: A political philosophy of ihsan*. Palgrave Macmillan.
- Komaruzaman. (2017). Studi pemikiran Muhammad Abduh dan pengaruhnya terhadap pendidikan di Indonesia. *Tarbawi*, 3(1), 90–101.

- Lapidus, I. M. (2014). *A history of Islamic societies* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Meyer-Sahling, J.-H., & Mikkelsen, K. S. (2016). Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five East European countries. *Public Administration*, 94(4), 1105–1123. <https://doi.org/10.1111/padm.12276>
- Mulyadi, S. (2011). Muhammad 'Abduh. In *Oxford bibliographies in Islamic studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/obo/9780195390155-0001>
- Mursalin, M., Natsir, N., & Anas, M. (2024). Efektivitas reformasi birokrasi dalam meningkatkan pelayanan publik. *Student Research Journal*, 2(4), 397–406. <https://doi.org/10.55606/srjyappi.v2i4.1426>
- Nasution, H. (1992). *Pembaharuan dalam Islam: Sejarah pemikiran dan gerakan*. Bulan Bintang.
- Ngizudin, M., Ilham, Setyaningsih, R., Solihin, A. R., Rohimin, & Syam, K. S. (2025). Pengaruh pemikiran tokoh pembaharuan Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha terhadap perkembangan pendidikan Islam di Indonesia. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Pendidikan*, 4(2), 51–63. <https://doi.org/10.55606/jurripen.v4i2.5337>
- OECD. (2016). *Open government in Indonesia*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265905-en>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- Rahnema, A. (Ed.). (1994). *Pioneers of Islamic revival*. Zed Books.
- Ridwan. (2015). Pesona pemikiran politik Muhammad Abduh. *Al-Maslahah*, 11(1), 131–146. <https://doi.org/10.24260/almaslahah.v11i1.135>
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165–190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Scharbrodt, O. (2026). Muhammad 'Abduh: The ambiguous legacy of modern Islamic reform. In H. Hamdeh & N. J. DeLong-Bas (Eds.), *The Oxford handbook of Islamic reform* (pp. 377–395). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197532805.013.75>
- Sedgwick, M. (2010). *Muhammad Abduh*. Oneworld Publications.
- Shihab, M. Q. (1994). *Studi kritis Tafsir al-Manar*. Pustaka Hidayah.
- Soebhan, S. R. (2000). *Model reformasi birokrasi Indonesia*. Pusat Penelitian Politik dan Kewilayahan, LIPI.
- Sutarno, Amirudin, & Munajim, A. (2024). Pemikiran konsep pendidikan: Studi komparasi Muhammad Abduh dan Sayid Naquib Al Attas. *Change Think Journal*, 3(3), 172–181.
- Wardana, D., & Meiwanda, G. (2017). Reformasi birokrasi menuju Indonesia baru, bersih dan bermartabat. *WEDANA: Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*, 3(1), 331–336.

- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
- Widigdo, M. S. A., & Awang Pawi, A. A. (2025). Muhammad Abduh's reformist thoughts and their reception in Indonesian and Malaysian Islamic reform movements. *Journal of Al-Tamaddun*, 20(2). <https://doi.org/10.22452/JAT.vol20no2.25>
- World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank.
- Yusriadi. (2018). Reformasi birokrasi Indonesia: Peluang dan hambatan. *Jurnal Administrasi Publik* (Public Administration Journal), 8(2), 178–185. <https://doi.org/10.31289/jap.v8i2.1824>

