

KEUANGAN NEGARA MENURUT AL-MĀWARDĪ DALAM
AL-AḤKĀM AL-SULTĀNĪYAH WA AL-WILĀYĀT AL-
DĪNĪYAH DAN PELUANG IMPLEMENTASINYA DI
INDONESIA

Rahmat
Sekolah Tinggi Ilmu Islam dan Bahasa Arab Makassar,
Indonesia
E-mail: rahmatar09@gmail.com

Azwar Iskandar
Sekolah Tinggi Ilmu Islam dan Bahasa Arab Makassar,
Indonesia
E-mail: azwar.iskandar@gmail.com

Khaerul Aqbar
Sekolah Tinggi Ilmu Islam dan Bahasa Arab Makassar,
Indonesia
E-mail: khaerul@stiba.ac.id

Abstract: This article deals with the public finance from the perspective of Islamic law according to al-Māwardī in his *al-Aḥkām al-Sultānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah*, particularly in the government expenditure sector and supervision of public finance. This article tries to analyze opportunities and challenges in applying the concept of public finance from Islamic perspective. Using library research method with multidisciplinary approaches, namely: legal, philosophical and sociological, this article reveals some findings. First, the public finance according to al-Māwardī is divided into two parts, namely the limited expenditure and unlimited expenditure. A limited government expenditure includes the expenditure from the source of zakat, *ghanimah* and *fay'*, while unlimited expenditures are allocated to fund the government activities, such as routine, civil and military, development, subsidies and social welfare. Second, the supervision of the public finances, according to al-Māwardī is covered in the *ḥisbah* system, namely the *amar ma'ruf* system that involves two parties, independent institutions created by the government and society. Third, the opportunity to

enforce the financial concept based on Islamic law is open, because Islamic law has existed and become part of the source of positive or national law, and supported by the character of Islamic law itself which is fair or balanced between material (worldly) and spiritual interests, and is dynamic. Fourth, there are challenges for the implementation of Islamic law in the field of public finance, such as the poor understanding of society to the teachings of Islam, the lack of religious norms in statutory products, weakness in the unity of Muslims, and the weak poor political will.

Keywords: al-Māwardī; public finance; Islamic law.

Pendahuluan

Sistem keuangan negara, bagaimanapun sempurnanya, merupakan hasil ijtihad yang selalu memiliki celah bagi penyimpangan, sehingga moral dan akhlak pengelola negara yang tidak terpuji dapat memanfaatkan celah ini. Pengembangan sistem keuangan negara yang baik, harus diimbangi dengan peningkatan standar moral dan akhlak pengelola negara, agar tingkat kepercayaan masyarakat bisa ditingkatkan dan kesejahteraan yang diharapkan dapat segera terwujud. Akhlak pengelola keuangan negara yang Islami, diyakini dapat mengendalikan penyimpangan yang mungkin terjadi karena adanya celah dan belum terantisipasi dari sistem keuangan.

Menurut ‘Abd al-‘Azīz b. Bāz, kemusyrikan merupakan akar segala bentuk penyimpangan.¹ Penyimpangan akhlak, moral, dan perilaku disebabkan oleh orientasi berketuhanan yang keliru (disorientasi ketuhanan). Seorang manusia yang menyimpang biasanya memandang bahwa bertuhan hanya diwujudkan dengan ibadah *mahḍah* belaka. Tuhan dipandang hanya ada di masjid, di tempat-tempat pengajian, atau pada momen-momen sakral saja, dan tidak mengatur kehidupan bernegara, bahkan aturannya dinilai hanya bersifat pribadi, sehingga setiap manusia memiliki hak untuk mengatur dirinya sendiri dalam kehidupan publik sesuai kepentingannya. Pandangan seperti ini dapat menimbulkan potensi kerugian bagi masyarakat banyak dan keuangan negara secara khusus.

¹ ‘Abd al-‘Azīz b. ‘Abd Allāh b. Bāz, *al-Da‘wah ilā Allāh wa Akhlāq al-Du‘āt* (Riyadh: Wizārah al-Shu‘ūn al-Islāmīyah wa al-Da‘wah wa al-Irshād, 1423 H), 10.

Kasus-kasus korupsi yang terjadi di negara ini menjadi salah satu contoh kerugian negara dan bangsa akibat disorientasi berketuhanan ini. Celah yang terdapat pada undang-undang keuangan negara dimanfaatkan dengan jeli oleh manusia-manusia yang lemah iman dan tidak memiliki integritas moral yang kuat. Semangat reformasi yang menuntut keseimbangan (*power sharing*) pemerintahan antara eksekutif dan legislatif disalahgunakan menjadi pembagian jatah korupsi antara pemerintah dan lembaga legislatif.

Pelaksanaan hukum-hukum pemerintahan Islam secara benar dan konsisten sesungguhnya dapat menjamin pemenuhan rasa keadilan dan ketenangan masyarakat. Pemerintah atau pengelola negara tidak boleh hanya menuntut pemenuhan haknya semata tanpa memenuhi kewajiban terhadap rakyatnya. Ketaatan kepada pemerintah dalam kebijakan-kebijakannya adalah hak pemerintah, namun mengeluarkan kebijakan yang memenuhi kriteria ilahiah dan menyejahterakan rakyat adalah kewajiban yang mesti dilaksanakan, agar ketaatan ini dapat terasa seimbang. Pengetahuan tentang hukum-hukum pemerintahan menjadi keharusan bagi pengelola negara agar dapat menjalankan kewajiban tersebut, termasuk pula hak yang semestinya ia dapatkan.

Hukum Islam memberikan konsep keuangan negara sejak periode-periode awal umat Islam. Para ulama fiqh telah mencetuskan gagasan-gagasan mereka tentang hal ini di dalam kitab-kitab klasik yang diwariskan kepada generasi abad-abad berikutnya. Selain itu, persyaratan integritas akhlak bagi pengelola pemerintahan dan negara, selain kecakapan dan *system building* pada masing-masing bidang pemerintahan, sesungguhnya juga telah dibahas dan terdapat dalam kitab-kitab klasik para ulama, khususnya dalam pembahasan tentang ilmu politik Islam (*al-siyāsah al-shar‘īyah*).

Kitab *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah* yang ditulis oleh al-Māwardī merupakan representasi dari konsep yang telah diungkapkan tersebut. Al-Māwardī (364-450 H/975-1058 M) merupakan salah satu ulama Islam klasik penganut mazhab Shāfi‘ī yang memberi perhatian terhadap permasalahan ini.² Ia menulis kitab ini sebagai

² Lihat biografi al-Māwardī lebih lengkap pada M. Bahrul Ulum, “Analisis Konsep Pendidikan Islam Al Mawardi dalam Kitab Adab Ad Dunya Wa Ad Din” (Skripsi--UIN Sunan Ampel Surabaya, 2009), 23-24.

panduan dalam tatanegara dan pengelolaan pemerintahan menurut Islam. Kitab ini memiliki kelebihan yang tidak dimiliki oleh kitab lainnya, khususnya dalam pembahasan fiqh mazhab. Selain menyebutkan syarat integritas akhlak bagi para pengelola negara, kitab ini juga mengandung penjelasan tentang hukum-hukum tatanegara menurut perspektif hukum Islam pada berbagai bidang pemerintahan, seperti bidang pengangkatan kepala negara, bidang pertahanan dan keamanan negara, dan bidang peradilan. Keuangan negara adalah salah satu bidang yang mendapatkan perhatian besar di dalam kitab ini, baik yang berbentuk anggaran negara maupun tugas negara yang berkaitan dengan bidang keuangan, seperti pelayanan umum dan sektor privat.

Al-Māwardī menyampaikan dalam pengantar kitabnya bahwa hukum-hukum pemerintahan wajib ditegakkan oleh pengelola negara; bercampurnya pembahasan hukum-hukum ini dengan permasalahan fiqh lainnya, serta kesibukan dalam mengatur pemerintahan, membuat pengelola negara tidak bisa menelaah seluruh hukum-hukum ini dengan seksama; pembahasan tentang hukum-hukum pemerintahan perlu dipisahkan dari permasalahan fiqh lainnya, agar pengelola negara mengetahui bagaimana mazhab-mazhab fiqh berbicara tentang hak dan kewajiban mereka; dan bahwa pengetahuan hak dan kewajiban ini diharapkan memenuhi keadilan pada pelaksanaannya, atau sikap obyektif dalam mengambil hak dan menjalankan kewajibannya.³ Oleh karenanya, dirasa penting untuk melakukan kajian lebih lanjut tentang keuangan negara menurut hukum Islam berdasarkan perspektif al-Māwardī.

Beberapa penelitian terdahulu terkait hal tersebut telah dilakukan oleh beberapa ilmuwan, akademisi, dan praktisi. Zulkadri melakukan penelitian tentang pemikiran ekonomi dan keuangan publik al-Māwardī khususnya pada peran *bayt al-māl* dalam pengelolaan keuangan negara. Namun, penelitian ini tidak membahas lebih jauh perspektif al-Māwardī terkait pengeluaran negara dan pengawasannya.⁴ Dewi Maysaroh membahas pemikiran

³ ‘Alī b. Muḥammad b. Ḥabīb al-Māwardī, *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah* (Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmīyah, t.th.), 3.

⁴ Zulkadri, “Keuangan Publik Perspektif Imam Al-Māwardī dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah,” *Khoṣṣana: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Islam*, Vol. 1, No. 2 (2018), 231-244.

politik al-Māwardī tentang tata kelola keuangan pemerintah Islam dan keunikan atau ciri khas dari pemikiran al-Māwardī tentang keuangan negara.⁵ Sementara itu, Hoirul Amri meneliti tentang kontribusi pemikiran ekonomi al-Māwardī. Amri menyimpulkan bahwa al-Māwardī merupakan salah satu tokoh penting dalam pemikiran ekonomi Islam. Pemikirannya tentang negara dan aktivitas ekonomi, konsep pinjaman publik, perpajakan, urgensi lembaga keuangan negara (*bayt al-māl*), dan konsep keadilan masih sangat relevan dalam konteks kekinian.⁶ Namun, baik Amri maupun lainnya, tidak membahas lebih dalam bagaimana pemikiran al-Māwardī dalam pengawasan pengelolaan keuangan negara sebagai sebuah kebijakan fiskal yang juga diatur dalam Islam.

Berbeda dari kajian-kajian sebelumnya, artikel ini mengkaji pemikiran al-Māwardī dalam kitab *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah* tentang tata kelola keuangan negara, khususnya dari sisi pengeluaran dan pengawasan keuangan negara. Selain itu, kajian dalam artikel ini hendak melihat peluang dan tantangan penerapannya di Indonesia yang sejauh ini belum mendapatkan perhatian dari sekian penelitian yang ada. Dengan menggunakan penelitian pustaka (*library research*) yang bersifat kualitatif, dan pendekatan baik yuridis (al-Qur’ān dan Ḥadīth), filosofis (*maqāsid al-sharī‘ah*), dan sosiologis, kajian ini diharapkan dapat memberi kontribusi pemikiran ilmiah terhadap pengelolaan keuangan negara, sejalan dengan maksud dan tujuan negara ditegakkan, yaitu memberikan keadilan dan kesejahteraan kepada masyarakat secara umum.

Kitab *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah*

Kitab *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah* (selanjutnya cukup disebut *al-Aḥkām*) menjadi salah satu karya al-Māwardī yang fenomenal, karena menjadi karya pertama di dalam sejarah ilmu politik Islam khususnya pada aspek tatanegara dan tata kelola pemerintahan. Kata “*al-aḥkām*” di dalam bahasa Arab merupakan bentuk jamak dari kata “*al-ḥukm*” yang berarti ketetapan-

⁵ Dewi Maysaroh, “Pemikiran Politik Al-Mawardi tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam” (Disertasi--UIN Raden Intan Lampung, 2019).

⁶ Hoirul Amri, “Kontribusi Pemikiran Ekonomi Abu Hasan Al-Mawardi,” *Ekonomika Sharia*, Vol. 2, No. 1 (2016), 9-18.

an.⁷ Sedangkan kata “*al-sulṭānīyah*” berasal dari kata “*sulṭān*” yang berarti pemerintah dan kepala negara,⁸ yang menjadi bentuk sifat dari kata “*al-ahkām*” sebelumnya, sehingga bermakna negara dan pemerintahan. Gabungan kedua kata ini membentuk makna ‘hukum-hukum tatanegara dan pemerintahan’. Kata “*al-wilāyāt*” berarti kepemimpinan,⁹ dan kata “*al-dīnīyah*” berasal dari kata “*al-dīn*” yang berarti agama.¹⁰ Susunan keduanya membentuk makna ‘kepemimpinan yang bersendi atas asas agama.’ Secara terminologis, judul kitab ini dapat diartikan sebagai kitab yang mengandung hukum-hukum tatanegara dan pemerintahan yang bersendikan atas asas agama.

Kitab *al-Ahkām* disusun oleh al-Māwardī sebagai panduan bagi para kepala negara dan pemerintahan agar dapat mengelola pemerintahannya sesuai dengan aturan-aturan Allah di telah tersurat dalam al-Qur’ān dan dicontohkan oleh Rasulullah. Kitab ini menghimpun pembahasan hukum tatanegara yang dibutuhkan pada zaman yang melingkupinya, disertai kaidah-kaidah umum sebagai dasar bagi para pengelola negara untuk dikembangkan sesuai kebutuhan zaman mereka.

Pembahasan ilmu hukum tatanegara dalam fiqh Islam telah ada sejak periode awal ilmu fiqh dikodifikasi, tetapi pembahasannya masih bercampur dengan bidang-bidang fiqh lainnya, sehingga diperlukan ketelitian dalam menelaah di antara bidang-bidang ini. Dalam pengantarnya, al-Māwardī menyebutkan bahwa *al-Ahkām* disusun untuk memisahkan pembahasan tentang hukum-hukum tatanegara dan pemerintahan dari pembahasan fiqh secara umum, sehingga pengelola negara dapat lebih mudah untuk mempelajarinya dengan waktu yang terbatas. Alasan lainnya adalah adanya permintaan pemerintah yang pada saat itu dijabat oleh khalifah Abbasiyah al-Qādir Billāh,¹¹ untuk menyusun kitab yang menjadi pegangan para pengelola negara untuk menjalankan kewajiban-kewajiban mereka. *Al-Ahkām* kemudian menjadi karya ilmiah pertama yang disusun untuk membahas politik dan

⁷ Ibn Manẓūr al-Ifriqī, *Līsan al-‘Arab*, Vol. 12 (Beirut: Dār al-Sādir, t.th.), 141.

⁸ *Ibid.*, Vol. 7, 321.

⁹ *Ibid.*, Vol. 15, 407.

¹⁰ *Ibid.*, Vol. 13, 169.

¹¹ Muḥammad ‘Abd al-Qādir Abū Fāris, *al-Qādir Abū Ya’lā wa Kitābuhū al-Ahkām al-Sulṭānīyah* (Beirut: Mu’assasat al-Risālah, 1983), 522.

tatanegara pemerintahan,¹² sehingga menempati kedudukan yang tinggi di kalangan ulama Islam.¹³ Menurut Muḥammad ‘Abd al-Qādir Abū Fāris, dengan kitabnya tersebut al-Māwardī telah menutupi celah kebutuhan umat, karena ia menjadi orang pertama yang memiliki karya ilmiah dalam bidang ketetaneagaan Islam.¹⁴

Al-Aḥkām terdiri atas 20 bab, yang mengandung pembahasan tentang *imamah* dan *kebilafah*, pelimpahan otoritas kepada kementerian dan pemerintahan daerah, kekuasaan yudikatif dan peradilan, kekuasaan negara atas angkatan perang, kekuasaan negara atas tindakan terhadap kaum murtad, pemberontak dan pengacau keamanan, kekuasaan negara atas pengelolaan haji dan pengangkatan imam di masjid-masjid, keuangan negara, yang meliputi sumber pendapatan dan belanja negara, dan kekuasaan negara atas aset, bumi, air dan logam mulia. Kitab ini juga berisi pembahasan tentang administrasi negara, seperti pengaturan gaji pegawai negeri, pengangkatan dan pemberhentian pegawai negeri, demikian pula pembahasan tentang perbedaan status antara negeri-negeri Islam, seperti negeri Ḥarāmayn, Ḥijāz, dan negeri-negeri selainnya. Pembahasan kitab ini juga meliputi penjelasan tentang hukum-hukum pidana, tentang perangkat dan institusi pencegahan terhadap perbuatan-perbuatan pelanggaran (*al-ḥisbah*), dan tentang perbedaan antara pelanggaran atas hak-hak sesama manusia yang murni dan pelanggaran atas hak-hak sesama manusia yang bercampur dengan hak-hak Allah.

Nilai penting yang dimiliki oleh *al-Aḥkām* yaitu komitmen al-Māwardī terhadap metode fiqh kalangan *ahl al-sunnah wa al-jamā‘ah*. Kitab ini disusun oleh al-Māwardī berdasarkan mazhab yang dianutnya, mazhab Shāfi‘ī. Namun, pembahasan-pembahasannya tetap menyajikan komparasi di antara mazhab-mazhab fiqh yang ada, yaitu mazhab Ḥanafī dan Mālikī, kecuali mazhab Hanbālī. Hal ini menjadikan ulama mazhab Ḥanbalī yang hidup sezamannya, yaitu al-Qāḍī Abū Ya‘lā, menyusun kitab yang sama tetapi

¹² Qamaruddin Khan, *Kekuasaan, Pengkhianatan, dan Otoritas Agama: Telaah Kritis Teori Al-Mawardi tentang Negara*, terj. Imron Rosyidi (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2000), 37.

¹³ Rudik Noor Rohmad, “Studi Analisis Pemikiran Al-Mawardi tentang Pengangkatan Kepala Negara” (Skripsi--IAIN Walisongo Semarang, 2007), 54.

¹⁴ Fāris, *al-Qāḍī Abū Ya‘lā*, 522.

berdasarkan atas mazhab Ḥanbālī dari berbagai riwayat secara khusus.

Keuangan Negara Menurut al-Māwardī

Al-Māwardī membahas keuangan negara dan membaginya ke dalam tiga pokok pembahasan, yaitu: pendapatan negara, pengeluaran negara, dan pengawasan terhadap sumber pendapatan dan alur pengeluaran keuangan tersebut. Pendapatan negara, menurut al-Māwardī terbatas hanya dari sumber-sumber yang halal, atau menurut Ibn Khaldūn (w. 808 H/1405 M) disebut sebagai *al-Makārim al-Shar‘iyah*,¹⁵ seperti zakat, *jiḡyah*, dan *kharāj*. Sumber-sumber halal ini diyakini dapat memberikan keberkahan kepada anggaran negara, sehingga dapat menutupi pos-pos pengeluaran dan mengarahkan pembangunan sesuai jalur yang dikehendaki oleh Allah. Sumber-sumber haram tidak mendatangkan sesuatu kecuali murka Allah yang dapat berwujud pada ketidakberkahan, sehingga pembangunan negara yang dibiayai oleh sumber-sumber ini mengalami disorientasi, dan cenderung merusak pengelolanya. Pada sisi yang lain, sumber pendapatan negara yang haram dapat menggerus sumber lain yang halal, seperti pendapatan negara dari pajak minuman keras justru mengakibatkan pengeluaran negara yang besar demi menanggulangi pengaruh dari minuman keras tersebut, berupa tindakan-tindakan pidana dan kriminal. Contoh lain adalah penerimaan negara dari hasil pajak tempat-tempat prostitusi yang pada faktanya menyebabkan pengeluaran negara yang lebih besar untuk mengatasi dekadensi moral dan keruntuhan sendi-sendi sosial pada lingkungan keluarga dan masyarakat.

Pengeluaran negara, menggunakan prinsip *tawqīfī* atau berdasarkan atas nas *shar‘ī*, dan juga prinsip *ijtihādī* atau berdasarkan kebijakan pemerintah. Untuk menyebut contoh, pengeluaran di bidang zakat, ditujukan kepada masyarakat yang berhak menerima dengan merujuk kepada ayat al-Qur’ān yang menjelaskan tentang hal ini secara langsung, yaitu firman Allah dalam surah al-Tawbah [9]: 6:

Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang untuk jalan Allah, dan orang-orang yang sedang

¹⁵ ‘Abd al-Raḥmān b. Muḥammad b. Khaldūn, *al-Muqaddimah*, ed. Khalil Shahādah (Beirut: Dār al-Fikri, 1431 H), 344-345.

dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.¹⁶

Menurut al-Māwardī, pengeluaran negara yang *sharʿī*, seperti zakat, hendaknya memperhatikan batas kecukupan pada semua pihak yang berhak mendapatkannya, sehingga apabila batas kecukupan ini telah terpenuhi, maka harta yang tersisa dapat diperuntukkan bagi pihak lain yang sama di luar wilayah teritorial pemerintahan tersebut. Kecuali apabila kecukupan hanya ada pada sebagian pihak penerima, maka kelebihan kas negara dari sumber ini diperuntukkan bagi pihak lain yang belum cukup. Standar kecukupan dalam hal ini adalah kemampuan untuk berdiri sendiri dengan pendapatan yang diberikan oleh negara, tanpa mewariskan ketergantungan kepada negara.

Pengawasan terhadap sumber pendapatan negara dan anggaran pengeluaran negara, menurut al-Māwardī, dimasukkan ke dalam sistem *ḥisbah*, yaitu amar makruf dan nahi mungkar, utamanya pada saat orang-orang telah meninggalkan perbuatan baik dan melakukan kemungkaran secara terang-terangan.¹⁷ Pengawasan terhadap keuangan negara dalam sistem *ḥisbah* dilakukan dengan cara evaluasi, pencegahan terhadap potensi penyimpangan, dan penindakan atas pelanggaran keuangan. Pengawasan yang dimaksud merujuk kepada dalil-dalil al-Qurʾān, termasuk ḥadīth Rasulullah seperti berikut ini:

عَنْ أَبِي مُحَمَّدٍ السَّاعِدِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : اسْتَعْمَلَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ رَجُلًا عَلَى صَدَقَاتِ بَنِي سُلَيْمٍ يُدْعَى ابْنُ اللَّتَيْبَةِ فَلَمَّا جَاءَ حَاسِبُهُ قَالَ هَذَا مَالُكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ ، فَقَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : فَهَلَّا جَلَسْتَ فِي بَيْتِ أَيْبِكَ وَأُمَّكَ حَتَّى تَأْتِيكَ هَدِيَّتُكَ إِنْ كُنْتَ صَادِقًا ، ثُمَّ خَطَبْنَا فَحَمِدَ اللَّهُ وَأَنْتَ عَلَيْهِ ثُمَّ قَالَ : أَمَا بَعْدُ فَإِنِّي اسْتَعْمَلُ الرَّجُلَ مِنْكُمْ عَلَى الْعَمَلِ مِمَّا وَلَّيْتُ اللَّهَ فَيَأْتِي فَيَقُولُ هَذَا مَالُكُمْ وَهَذَا هَدِيَّةٌ أُهْدِيَتْ لِي أَفَلَا جَلَسَ فِي بَيْتِ أَبِيهِ وَأُمَّهِ حَتَّى تَأْتِيَهُ هَدِيَّتُهُ وَاللَّهُ لَا يَأْخُذُ أَحَدًا مِنْكُمْ شَيْئًا بَعِيرٍ حَقَّهُ إِلَّا لَقِيَّ اللَّهُ يَحْمِلُهُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ فَلَا عَرِفَ

¹⁶ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (al-Madīnah al-Munawwarah: Mujamma' al-Mālik Fahd li Ṭibā'at al-Mushaf al-Sharīf, 1422 H), 288.

¹⁷ Al-Māwardī, *al-Aḥkām*, 299.

أَخْذًا مِنْكُمْ لَقِيَ اللَّهُ يَحْمِلُ بَعِيرًا لَهُ رِغَاءٌ أَوْ بَقْرَةٌ لَهَا خُوَارٌ أَوْ سَاءٌ تَيْعَرٌ ، ثُمَّ رَفَعَ يَدَهُ
حَتَّى رُئِيَ بَيَاضُ إِبْطِهِ يَقُولُ : اللَّهُمَّ هَلْ بَلَغْتُ . رَوَاهُ الْبُخَارِيُّ وَمُسْلِمٌ¹⁸

Dari Abū Ḥumayd al-Sā‘idī, bahwa Rasulullah menugaskan seorang sahabat, bernama Ibn al-Lutbiyah, untuk mengelola zakat suku Bani Sulaym, ketika ia kembali (ke Kota Madinah), Rasulullah mengevaluasinya. Ia menyampaikan harta yang didapatkannya dan memisahkan sebagian harta tersebut, sambil berkata: harta yang ini adalah milik negara, dan harta yang ini adalah milik saya sebagai hadiah dari orang. Rasulullah menegurnya dan berkata: ‘Mengapa engkau tidak tinggal di rumah saja dan menunggu apakah ada orang yang memberimu hadiah.’ Rasulullah kemudian memberi pidato kepada kami, dengan memulai dari puji-pujian kepada Allah, dan berkata: ‘Aku mengangkat seorang dari kalian buat suatu tugas, yang juga dibebankan oleh Allah atasku, lalu setelah kembali ia berkata ini adalah harta negara, dan yang ini adalah hadiah untukku, tidakkah ia tinggal saja di rumah sambil menunggu orang lain memberinya hadiah? Demi Allah, tidaklah seorang dari kalian mengambil harta tanpa alasan yang benar, kecuali pada hari kiamat nanti akan mempertanggungjawabkannya di hadapan Allah, sungguh aku akan mengetahui seorang dari kalian pada hari kiamat dengan membawa unta, sapi, dan kambing yang mengeluarkan suara.’ Rasulullah mengangkat tangannya hingga terlihat ketiaknya yang putih, sembari berkata: ‘Ya Allah, aku telah menyampaikan.’ Ḥadīth riwayat al-Bukhārī dan Muslim.

Pengawasan terhadap keuangan negara juga mencakup penindakan secara tegas terhadap pelanggaran yang terjadi, hukuman yang dikenakan dapat berupa hukuman fisik, seperti hukum potong tangan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila penyetaraannya kepada pidana pencurian, atau hukuman penjara badan dan sanksi denda finansial bagi pelaku pencurian yang

¹⁸ Muḥammad b. Ismā‘īl al-Bukhārī, *al-Jāmi‘ al-Ṣaḥīḥ al-Mukhtaṣar*, Vol. 6, ed. Muṣṭafā Dīb al-Bugā, (Beirut: Dār Ibn Katsīr, 1407 H), 2559; Muslim b. al-Ḥajjāj al-Naysābūrī, *Ṣaḥīḥ Muslim*, Vol. 3, ed. Muḥammad Fu‘ād ‘Abd al-Bāqī (Beirut: Dār Iḥyā’ al-Turāth al-‘Arabī, t.th.), 1463.

kurang dari seperempat dinar emas, sesuai ijtihad hakim.¹⁹ Tindak pidana korupsi apabila disetarakan dengan pidana perampokan, maka sanksi hukumannya bisa lebih berat. Sanksi atau hukuman berupa penyitaan terhadap harta benda dapat dikenakan atas pelanggaran gratifikasi atau sogokan.

Konsep al-Māwardī tentang Pengeluaran dan Belanja Negara

Al-Māwardī membagi jenis pengeluaran atau belanja negara menjadi dua: (1) pengeluaran negara yang bersifat terbatas, seperti pengeluaran atau belanja negara dari harta zakat yang dikumpulkan dan pengeluaran atau belanja negara dari sumber pendapatan *fay'* dan *ghanimah*, dan (2) pengeluaran negara bersifat tidak terbatas seperti pembiayaan rutin, pembiayaan pembangunan, belanja barang, belanja subsidi dan belanja sosial.

Pembiayaan rutin berupa gaji dan tunjangan kepada semua pegawai dan pengelola negara, sipil, maupun militer. Al-Māwardī memandang bahwa pembiayaan rutin negara ini diambil dari sumber pendapatan negara secara umum, bahkan porsi terbesar pengeluaran negara dari sumber pendapatan zakat adalah pada pembiayaan rutin. Potensi zakat yang besar diharapkan mampu untuk menutupi pembayaran gaji dan tunjangan seluruh pengelola negara sesuai dengan skema yang telah ditentukan oleh hukum Islam, seperti pemanfaatan harta zakat dimulai dari wilayah dan tempat dikumpulkannya.

Menurut al-Māwardī, kelompok-kelompok penerima zakat memiliki lima kondisi setelah menerima pembagian zakat ini, yaitu:

- a) Pendapatan mereka dari harta zakat sudah mencukupi segala kebutuhan-kebutuhannya, sehingga kriteria sebagai penerima zakat sudah tidak berlaku lagi.
- b) Pendapatan mereka dari harta zakat belum mencukupi segala kebutuhan-kebutuhannya, sehingga kriteria sebagai penerima zakat masih berlaku dan apabila harta zakat tidak mencukupi buat menutupi pembayaran terhadap kebutuhan-kebutuhan ini, maka ditutupi dari sumber pendapatan negara lainnya.
- c) Kebutuhan sebagian kelompok penerima zakat sudah tercukupi oleh pendapatan dari harta zakat, sedangkan

¹⁹ Syarat hukum potong tangan bagi pelaku pidana pencurian di dalam mazhab Shāfi'ī adalah ketika harta yang dicuri mencapai jumlah seperempat dinar emas. Al-Māwardī, *al-Ḥawī al-Kabīr fī Fiqh al-Imām al-Shāfi'ī*, Vol. 13 (Beirut: Dār al-Kutub al-ʿIlmiyah, 1414 H), 266.

- sebagian lainnya belum mencukupi, maka kelompok yang kebutuhannya sudah tercukupi tidak termasuk lagi dalam kriteria penerima zakat, sedangkan kelompok yang belum tercukupi kebutuhannya masih berhak untuk mendapatkannya.
- d) Terjadi surplus pada harta zakat setelah kebutuhan-kebutuhan kelompok-kelompok penerimanya sudah terpenuhi, sehingga harta zakat yang tersisa diperuntukkan buat penerimanya di luar wilayah atau tempat dikumpulkannya.
 - e) Terjadi surplus pada harta zakat setelah kebutuhan-kebutuhan sebagian kelompok penerimanya sudah terpenuhi, sedangkan sebagian lainnya masih memiliki kekurangan, sehingga sisa harta zakat diperuntukkan bagi kelompok yang masih memiliki kekurangan ini.

Penjelasan al-Māwardī ini menunjukkan bahwa batas maksimum pembagian zakat kepada kelompok-kelompok penerimanya adalah menurut kecukupan atas kebutuhan-kebutuhannya. Penjelasan ini dibangun atas dasar bahwa pembagian harta zakat dilakukan kepada seluruh kelompok yang ada secara merata, dan tidak boleh dikhususkan kepada satu kelompok tanpa membaginya kepada kelompok lain. Asas kecukupan terhadap kebutuhan ini dikonversi sebagai standar kehidupan layak pada zaman sekarang dan menjadi dasar atas penetapan upah minimum, baik dalam skala nasional maupun regional.

Sementara itu, pembiayaan pembangunannya berupa anggaran buat penambahan fasilitas pelayanan publik, seperti sekolah, infrastruktur jalan dan jembatan. Pembiayaan pembangunan, khususnya yang berbentuk infrastruktur jalan, jembatan, dan irigasi menjadi prioritas pembiayaan dari sumber pendapatan *kharj* dan *'usyr*. Menurut al-Māwardī, *kharj* dan *'usyr* termasuk dalam kategori harta *fay'* yang pemanfaatannya setelah seperlima bagian dikeluarkan bagi pengeluaran negara yang bersifat terbatas, dikembalikan kepada kebijakan pemerintah sesuai kepentingan masyarakat dan kemaslahatan umum.

Kharj sebagai pajak atas lahan dan *'usyr* sebagai pajak atas barang impor, selain dipergunakan buat pembayaran gaji para pengelolanya, juga dimanfaatkan buat pembangunan infrastruktur, karena berhubungan langsung dengannya. Peningkatan fasilitas yang berhubungan langsung dengan obyek pajak, diharapkan dapat

mengendalikan potensi kebocoran yang dapat timbul akibat ketidakpuasan atas kinerja pengelolanya. Terdapat perbedaan mendasar antara zakat dengan *kharij* dan *'usyri*, yang secara dominan keduanya berfungsi sebagai pajak. Zakat dijadikan sebagai jalan ibadah oleh pembayarannya, sehingga sifat sebagai imbalan atas fasilitas yang diterima sebagai warga negara tidak dominan. Sedangkan pajak dianggap sebagai imbalan atas fasilitas yang upaya mewujudkannya bisa dituntut kepada negara, sehingga apabila terjadi kelemahan pada sisi pembangunan fasilitas umum, maka hal tersebut memberi jalan bagi warga negara untuk mengajukan tuntutan.

Belanja barang menjadi salah satu bentuk pengeluaran yang membutuhkan kebijakan tepat dari pemerintah dan sumber pendapatan reguler agar mewujudkan efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaannya. Menurut al-Māwardī, pendapatan negara berupa harta *fay'* dan *ghanimah* menjadi salah satu sumber yang digunakan buat pembiayaan belanja barang, khususnya di bidang militer. Belanja senjata dan amunisi atau alat utama sistem persenjataan (alutsista) memiliki hubungan langsung dengan *fay'* dan *ghanimah*, sehingga pembiayaan terhadap belanja ini dirasa sudah tepat.

Sementara itu, subsidi menjadi salah satu hak warga negara yang tidak bisa dihilangkan oleh pemerintah. Pembiayaan subsidi meliputi kebutuhan pokok masyarakat, seperti pendidikan dan kesehatan, serta kebutuhan energi yang dapat membantu beban hidup mereka, seperti bahan bakar minyak dan listrik. Subsidi kepada masyarakat kurang mampu atau pra sejahtera memiliki sumber tetap dari zakat, *ghanimah*, dan *fay'*.

Pengeluaran negara yang bersifat tidak terbatas selanjutnya adalah pembiayaan sosial. Pembiayaan sosial merupakan bentuk penanggulangan terhadap dampak kesejahteraan sosial, seperti pengemis dan anak jalanan, termasuk pula penanggulangan bencana. Menurut al-Māwardī, sumber pendapatan negara dapat dipergunakan untuk pembiayaan-pembiayaan sosial, seperti pembelian kain kafan buat pengurusan jenazah, dan lain sebagainya, sesuai kebijakan pemerintah. Orang-orang yang termasuk dalam kategori penerima zakat, wajib ditutupi kebutuhan-kebutuhannya dari harta zakat, seperti pengemis dan anak jalanan, sedangkan pembiayaan sosial lainnya diambil dari

sumber-sumber pendapatan negara lainnya. Empat perlima bagian dari harta *fiy'*, demikian pula dengan sumber-sumber pendapatan negara lainnya, dapat memberi jaminan pembiayaan negara yang bersifat sosial.

Keberhasilan suatu negara diukur dari kemampuannya mengelola problematika sosial di tengah masyarakat dan kejadian-kejadian bencana yang menimpa warganya. Tingkat kemakmuran sebagian masyarakat yang bagus bisa menjadi peluang atau jalan untuk menutupi kebutuhan sebagian masyarakat lainnya yang kurang mampu.

Konsep al-Māwardī tentang Pengawasan terhadap Keuangan Negara (Sistem *al-Hisbah*)²⁰

Menurut al-Māwardī, sistem *hisbah* berarti amar makruf dan nahi mungkar, atau ajakan melakukan kebaikan dan pengendalian atas kemungkaran, khususnya pada saat kebaikan-kebaikan sudah mulai ditinggalkan dan pelanggaran-pelanggaran banyak terjadi. Sistem *hisbah* dilakukan oleh sebuah lembaga khusus yang dibentuk oleh negara dengan tanggungjawab perbaikan sistem sosial masyarakat. Namun demikian, setiap orang dapat berpartisipasi dalam fungsi dan tugas ini meskipun tidak terlibat di dalam lembaga yang dibentuk oleh pemerintah. Sistem *hisbah* mengajak setiap warga negara untuk terlibat dalam proses perbaikan dan pengawasan terhadap nilai-nilai kebaikan pada kehidupan berbangsa, serta mencegah upaya kerusakan yang akan merugikan semua orang.

Sistem *hisbah* yang disebutkan oleh al-Māwardī tidak membahas tentang pengawasan terhadap keuangan negara secara spesifik, tetapi lebih menekankan kepada sistem amar makruf dan nahi mungkar dalam hubungannya dengan hak-hak Allah, hak-hak umat manusia, serta hak bersama antara Allah dan umat manusia. Sistem ini secara hakiki merupakan upaya untuk membumikan nilai-nilai kebaikan di tengah masyarakat dan mengendalikan perbuatan-perbuatan kemungkaran atau pelanggaran. Sistem *hisbah* ini bersifat partisipatif, yaitu melibatkan seluruh warga negara dalam mengawasi terlaksananya nilai-nilai kebaikan, dan mencegah meluasnya tindakan-tindakan pelanggaran di tengah masyarakat.

²⁰ Pembahasan tentang sistem *al-hisbah* dihimpun oleh al-Māwardī di dalam kitab *al-Ahkām*, 299-322, dan oleh Abū Ya'la dalam kitab dengan judul yang sama.

Al-Māwardī membagi sistem *ḥisbah* menjadi dua bagian; yaitu (1) amar makruf dan (2) nahi mungkar. Amar makruf terbagi menjadi tiga bagian, yaitu meliputi segala perbuatan baik yang berhubungan dengan hak-hak murni Allah; segala perbuatan baik yang berhubungan dengan hak-hak murni sesama umat manusia; dan segala perbuatan baik yang berhubungan dengan hak-hak bersama antara Allah dan umat manusia.

Segala perbuatan baik yang berhubungan dengan hak-hak Allah secara murni berkisar pada tataran ibadah dan akidah, sehingga tidak berhubungan langsung dengan pengawasan terhadap keuangan negara. Perbuatan baik yang berhubungan dengan hak-hak sesama umat manusia, ada yang bersifat kepentingan publik, seperti perbaikan jalan dan fasilitas umum bagi warga negara, dan ada yang bersifat kepentingan khusus, seperti perkara hutang piutang antara sesama warga negara. Menurut al-Māwardī, hak sesama umat manusia yang bersifat kepentingan publik menjadi tanggungjawab pejabat lembaga *ḥisbah* untuk meminta negara untuk menanggungnya dari perbendaharaan negara. Apabila anggaran untuk itu tidak terpenuhi, maka lembaga *ḥisbah* memiliki hak untuk meminta pihak-pihak swasta yang memiliki kemampuan untuk menutupinya. Sedangkan hak umat manusia yang bersifat kepentingan khusus, maka tugas lembaga *ḥisbah* adalah memenuhinya atau menyelesaikannya secara damai dan bukan lewat jalur hukum, yaitu dengan memediasi antara kedua pihak dan menekan pihak yang melakukan kezaliman untuk bertaubat dan mengembalikan hak orang lain yang ada pada dirinya. Lembaga *ḥisbah* dalam hal ini tidak punya kewenangan untuk menjatuhkan sanksi, karena lembaga ini bukan lembaga peradilan.

Pandangan al-Māwardī dalam hal ini menjelaskan bahwa sistem *ḥisbah* dalam pengawasan terhadap keuangan negara memiliki sisi pembinaan yang bertujuan untuk membangun kesadaran di kalangan masyarakat, bahwa kesejahteraan yang dicita-citakan bukan hanya menjadi tanggungjawab pengelola pemerintahan semata, namun dituntut partisipasi dari seluruh warga negara untuk mewujudkannya. Pembinaan dalam keuangan negara sesuai pandangan ini secara tertulis bukan hanya ditujukan bagi pengelola keuangan tersebut semata, namun juga ditujukan kepada seluruh warga negara. Dari pandangan al-Māwardī ini juga dapat dipahami bahwa apabila seluruh warga negara diharap berpartisipasi dalam

mewujudkan kesejahteraan, sedangkan kemampuan pengelolaan keuangan mereka terbatas, maka partisipasi para pengelola keuangan negara dalam menjalankan tugasnya amanah bangsa dan negara tentu saja lebih besar tuntutananya. Sifat amanah yang dimiliki setiap pengelola keuangan negara menjadi salah satu titik tolak pembinaan yang merupakan bagian dari pengawasan.

Segala perbuatan baik yang berhubungan dengan hak-hak bersama antara Allah dan umat manusia berkisar pada bentuk-bentuk amalan yang memiliki dua sisi hak ini, seperti pernikahan, yang tidak berhubungan langsung dengan pengawasan terhadap keuangan negara. Pengawasan yang berhubungan dengan bagian ketiga dari bentuk amar makruf ini lebih menekankan kepada menjaga keseimbangan antara hak Allah dan hak sesama manusia.

Bagian kedua dari sistem *hisbah*, yaitu nahi mungkar. Al-Māwardī membagi nahi mungkar menjadi tiga bagian, yaitu segala tindakan pelanggaran yang berhubungan dengan hak-hak Allah secara murni (mencakup sistem peribadatan, larangan-larangan Allah, dan sistem muamalah); segala tindakan pelanggaran yang berhubungan dengan hak-hak sesama umat manusia secara murni; dan segala tindakan pelanggaran yang berhubungan dengan hak bersama antara Allah dan umat manusia. Nahi mungkar yang menjadi bagian dari sistem *hisbah* dan berkaitan dengan pengawasan terhadap keuangan negara secara langsung terdapat pada bagian hak-hak murni Allah dan pada bagian hak-hak murni sesama umat manusia. Al-Māwardī memberi contoh dengan pelanggaran pembayaran zakat, mulai dari wajib zakat yang merupakan bentuk peribadatan kepada Allah, transaksi riba yang merupakan pelanggaran dalam bidang muamalah, hingga intervensi harga pasar yang merupakan pelanggaran terhadap hak sesama manusia.

Contoh-contoh yang disebutkan oleh al-Māwardī ini menunjukkan bahwa lembaga *hisbah* berperan besar dalam melakukan pemeriksaan terhadap keuangan negara, baik dari aspek sumber-sumber pendapatan negara agar tidak dicampuri dengan harta-harta yang tidak jelas sumbernya apalagi dari sumber yang dilarang oleh agama Islam, maupun dari aspek pengeluaran negara agar tersalurkan sesuai peruntukannya. Pengelola negara tidak boleh menzalimi rakyatnya demi menutupi kas negara, atau melakukan penyelewengan terhadap harta negara buat kepentingan

pribadi, keluarga, dan golongannya. Tindakan kezaliman terhadap warga negara di bidang keuangan, termasuk tindakan korupsi, hanya akan membawa masyarakat kepada kesengsaraan dan menggiring negara kepada jurang kehancuran; sebuah kondisi yang bertentangan dengan maksud bernegara, yaitu kesejahteraan warga negara secara keseluruhan.

Aspek pemeriksaan terhadap keuangan negara dan aspek pembinaan terhadap pengelola keuangan negara, menjadi tugas dan fungsi utama dari bidang pengawasan dalam hal ini. Kedua aspek ini dibahas oleh al-Māwardī di dalam *al-Aḥkām*, meskipun tidak secara spesifik menyebutkannya sebagai bentuk pengawasan terhadap keuangan negara. Sistem *ḥisbah* yang disampaikan oleh al-Māwardī di dalam kitab ini pada hakikatnya memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk lembaga khusus dalam menjalankan fungsi ini, dan juga memberikan hak kepada seluruh warga negara untuk ikut berpartisipasi di dalam mengawasi keuangan negara, serta memberikan isyarat kepada para pengelola unit-unit keuangan negara untuk bersifat amanah, dan transparan dalam menjalankan tugas-tugas mereka.

Peluang Pemberlakuan Konsep Keuangan Negara Perspektif al-Māwardī di Indonesia

Pemberlakuan hukum Islam di Indonesia pada hakikatnya telah menjadi sebuah keniscayaan berdasarkan atas aspek jumlah mayoritas umat Islam dan karakter hukum Islam itu sendiri. Dalam hal ini, hukum Islam memiliki karakter keseimbangan antara perilaku berdimensi duniawi dan ukhrawi;²¹ hukum Islam bersifat dinamis, sehingga memungkinkan untuk dipakai dan diterapkan di segala tempat dan waktu;²² dan tingkat kesadaran umat Islam di Indonesia terhadap pelaksanaan shari'ah Islam bertambah baik. Indikasi ke arah ini dapat dilihat dari berbagai aspek khususnya kesadaran di bidang perundang-undangan.²³

²¹ Mannā' Khalīl al-Qaṭṭān, *Tārīkh al-Tasbī' al-Islāmī* (Riyadh: Maktabat al-Ma'ārif, 1413 H), 22.

²² Yusril Ihza Mahendra, "Hukum Islam dan Pengaruhnya terhadap Hukum Nasional Indonesia," makalah disajikan pada seminar bertema Hukum Islam di Asia Tenggara, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2007.

²³ Ibid.

Pada bidang keuangan negara, prospek pemberlakuan hukum Islam atas dasar ini terbuka secara luas, baik pada aspek pendapatan negara, pengeluaran negara, maupun di bidang pengawasan. Karakter hukum Islam yang dinamis dan tetap berdasar dalil-dalil dalam al-Qur'an dan ḥadīth Rasulullah, serta fakta bahwa norma-norma hukum Islam yang telah terserap oleh kaidah-kaidah hukum positif memberikan jalan kepada hukum Islam dalam bidang keuangan negara.²⁴ Tujuan pelaksanaan hukum Islam secara umum, yaitu kemaslahatan bagi seluruh umat manusia (*rahmatan li al-'ālamīn*) akan terwujud bersama keberkahan yang telah menjadi janji Allah bagi siapa saja yang menegakkan hukum-hukum-Nya di atas muka bumi ini. Sebagaimana firman Allah dalam al-A'rāf [7]: 96, "Jikalau sekiranya penduduk negeri-negeri beriman dan bertakwa, pastilah Kami akan melimpahkan kepada mereka berkah dari langit dan bumi..."²⁵

Konsep keuangan negara dalam perspektif hukum Islam atas dasar keberkahan dan pemanfaatan maksimal juga memberikan alternatif kepada pemerintah untuk menghapuskan pajak atas produk dan usaha yang tidak dibolehkan oleh agama, seperti pajak atas produk minuman keras (*khām*), perjudian, dan prostitusi, meskipun akan tetap menjadi dilema apabila pengawasan pemerintah tidak ketat, sebab penghapusan pajak khususnya atas minuman keras atau minuman beralkohol justru dapat meningkatkan impor produk-produk ini dan juga meningkatkan penjualan di dalam negeri. Sementara itu adalah kewajiban negara untuk menjaga warganya agar tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh agama, karena dapat menghasilkan kemudharatan yang menimpa masyarakat secara umum. Pajak yang didapatkan dari produk atau usaha yang tidak halal hanya akan mendatangkan kemudharatan, sehingga pemerintah diharapkan bukan lagi hanya mengambil pajak dari produk dan usaha ini, melainkan melarang dan mengarahkan pelaku-pelakunya kepada perbuatan yang positif.

²⁴ Dialektika hukum Islam dan hukum positif telah melewati perjalanan panjang dalam sejarah hukum di Indonesia. John Kenedi, "Penerapan Syariat Islam dalam Lintasan Sejarah dan Hukum Positif di Indonesia," *Nuansa*, Vol. 10, No.1 (2017), 77-78.

²⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, 237.

Konsep pengawasan terhadap keuangan negara di dalam hukum Islam juga bersifat partisipatif, yaitu dapat dilakukan oleh seluruh warga negara. Negara diharapkan membentuk lembaga khusus yang berfungsi sebagai pengawas dan pembina para pengelola keuangan negara, dan pada saat yang sama, negara juga patut memberikan akses secara luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya pengawasan. *Judicial review* atau pengujian kepada Mahkamah Konstitusi yang dilakukan oleh organisasi-organisasi dan tokoh-tokoh Islam atas Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas, yang diujikan terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, menjadi preseden bagi umat Islam untuk ikut mengawasi sistem keuangan negara agar tetap sejalan dengan maksud berbangsa dan bernegara, yaitu menjamin kesejahteraan seluruh warga negara, dan kedaulatan negara pada pengelolaan sumber daya yang dimilikinya.

Keuangan negara dalam perspektif Islam pada hakikatnya sejalan dengan maksud dan tujuan memberi jaminan kesejahteraan kepada seluruh anak bangsa dengan menyeimbangkan implikasi duniawi dan ukhrawi. Untuk menyebut contoh, pendapatan negara dari sektor zakat, mengharuskan mereka yang dikenai kewajiban zakat dituntut untuk menunaikan kewajibannya, bukan saja atas perintah negara yang berimplikasi duniawi, tetapi juga atas perintah Allah yang ukhrawi. Demikian pula halnya dengan sifat kebersihan keuangan negara, hukum Islam akan menjamin untuk menjadi lebih bersih karena sudah menyisihkan sumber-sumber pendapatan yang kotor dan dilarang oleh agama. Sisi-sisi kekuatan ini dapat dimanfaatkan untuk memasukkan konsep hukum Islam pada bidang keuangan negara ke dalam revisi undang-undang yang terkait dengannya.

Tantangan Pemberlakuan Konsep Keuangan Negara Menurut al-Māwardī di Indonesia

Peluang pemberlakuan konsep keuangan negara perspektif hukum Islam di Indonesia terbuka lebar, di samping juga terdapat kelemahan-kelemahan pada umat Islam di Indonesia yang dapat menjadi hambatan dan tantangan terhadap pemberlakuan konsep ini. Meskipun kesadaran umat Islam di Indonesia terhadap pelaksanaan agamanya sudah mengalami peningkatan yang bagus, yang mana kesadaran ini seharusnya memungkinkan umat Islam lebih taat terhadap aturan-aturan negara yang berasaskan Islam,

tetapi fakta yang terjadi belum mencerminkan akan hal yang demikian. Pelaku-pelaku tindakan pelanggaran, misalnya koruptor-koruptor yang ditangkap dan dibui, justru mayoritas mereka adalah orang-orang yang mengaku beragama Islam.

Analisa atas hal ini dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, kesadaran beragama secara komprehensif yang tumbuh di kalangan umat Islam belum merata ke segenap lapisan umat, sehingga masih terjadi ketimpangan dalam perilaku masing-masing Muslim. Masih ada di antara kaum Muslimin yang memahami agama sebagai pola hidup ritual belaka tanpa mau menjalankan kehidupan sosialnya dengan aturan-aturan agama. Hal ini disebabkan karena pemahaman terhadap agama yang masih parsial, ditambah dengan lemahnya penguasaan terhadap hukum dan norma-norma agamanya sendiri.²⁶ Kesadaran beragama sebagian umat Islam masih berada pada tataran semangat untuk kembali kepada agama, tetapi belum diikuti oleh pengetahuan dan pemahaman yang cukup.

Kedua, sentuhan agama terhadap produk-produk hukum yang telah ada belum begitu dirasakan oleh umat Islam, sehingga tingkat kepatuhan terhadap produk-produk hukum ini masih rendah, yaitu sebatas kepatuhan fisik dan tidak memiliki akar kesadaran yang kuat. Aturan yang kosong dari ruh keimanan hanya akan dianggap sanksi oleh obyek hukum dan tidak mengandung nilai-nilai pembinaan terhadap pribadi dan masyarakat. Norma-norma agama, kebiasaan baik masyarakat, dan faktor-faktor filosofis bernegara atau falsafah hidup bangsa, secara kaidah hukum selayaknya dijadikan pertimbangan dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum positif. Namun, secara faktual produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah kadang-kadang mengabaikan sisi ini, sehingga tingkat kepatuhan terhadapnya masih rendah. Contoh terbaik dalam hal ini adalah aturan tentang pengendalian minuman keras atau minuman beralkohol dalam bentuk peraturan-peraturan daerah. Akibat tidak mempertimbangkan perkara-perkara yang disebutkan ini, maka yang terjadi adalah penolakan dari masyarakat. Pengendalian minuman keras atau

²⁶ Andi Rasdiyana, "Problematika dan Kendala yang Dihadapi Hukum Islam dalam Upaya Transformasi ke dalam Hukum Nasional," makalah disampaikan pada Seminar Nasional dan Reuni Ikatan Alumni IAIN Alauddin Komisariat Fakultas Syariah Ujung Pandang, 1-2 Maret 2006.

minuman beralkohol sendiri yang diserahkan pengaturannya kepada pemerintah-pemerintah daerah setelah Keputusan Presiden (Keppres) No. 3 Tahun 1997 tentang Minuman Keras telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tanggal 18 Juni 2013 dengan dasar pertimbangan bahwa Keppres tersebut sudah kehilangan kekuatan dasar hukumnya untuk diberlakukan.

Kemajemukan masyarakat Indonesia yang terdiri atas multi-agama, etnis, dan budaya juga menjadi tantangan lain bagi pemberlakuan hukum Islam di Indonesia.²⁷ Hal membuat upaya untuk meyakinkan masyarakat bahwa hukum Islam dapat memberikan keamanan kepada seluruh warga negara dan keadilan bagi mereka sehingga mewujudkan kesejahteraan membutuhkan waktu dan perjuangan yang tidak singkat. Hukum Islam yang sudah hidup di dalam kaidah-kaidah hukum positif menuntut formulasi lebih cermat untuk dijadikan sebagai produk hukum yang dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.

Perundang-undangan yang sejatinya patut didukung karena berdasarkan kaidah-kaidah hukum Islam pada akhirnya menjadi perdebatan internal sesama tokoh umat Islam atau partai berbasis umat Islam. Hal ini tampak, misalnya, pada penggodokan rancangan UU tentang pornografi dan pornoaksi. Meskipun akhirnya berhasil disahkan menjadi UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, namun ia telah memunculkan friksi-friksi di kalangan umat Islam. Bukan hanya dari aspek konten rancangan UU tersebut, tetapi bahkan dari aspek urgensi pembuatannya yang tidak disetujui sebagian umat Islam.

Aspek lain yang juga dapat menghambat pemberlakuan hukum Islam di Indonesia yaitu *political will* pemerintah dalam memberi rangsangan bagi penerapan kaidah-kaidah hukum Islam di dalam produk perundang-undangan, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, hingga peraturan-peraturan daerah. Masih terdapat ketakutan bahkan fobia pada sebagian pejabat-pejabat pemerintah untuk memakai kaidah-kaidah hukum Islam dalam membuat undang-undang maupun turunan-turunannya. Dalam hal ini, tuduhan ingin mendirikan negara Islam atau tidak nasionalis, atau bahkan tuduhan memecah belah keutuhan bangsa Indonesia menjadi momok yang menakutkan, sehingga membuat mereka

²⁷ Muhammad Mabru, "Penerapan Syariat Islam: Problematika dan Wacana Solusi," *Albadharah: Jurnal Ilmu Dakwah*, Vol. 12, No. 24 (2013), 94.

kadang-kadang menahan diri dari sikap yang semestinya dilakukan untuk kepentingan mayoritas masyarakat.

Hambatan-hambatan ini pada hakikatnya menjadi tantangan bagi umat Islam di Indonesia dalam memperjuangkan kepentingan agama di dalam negeri mereka sendiri. Kelemahan sebagian umat Islam dalam memahami agama secara benar menjadi tugas para ulama dan cendekiawan atau intelektual Muslim, segenap dai, dan para ustaz dalam menyampaikan dan menanamkan ajaran-ajaran agama di tengah masyarakat secara komprehensif. Semangat untuk beragama yang dimiliki oleh umat Islam menjadi modal buat mengarahkan mereka agar memahami agama secara baik berdasarkan atas dalil-dalil yang sahih dan metode *istinbāt* (kesimpulan hukum) yang lurus, dan untuk menjalankan agama secara benar sesuai pengamalan Rasulullah. Tokoh-tokoh umat Islam juga dituntut untuk berperan dalam menjaga persatuan dan kebersamaan di kalangan sesama Muslim. Meskipun tidaklah mudah meninggalkan sikap fanatisme kelompok dan golongan, tetapi tentu bukanlah hal yang mustahil untuk mewujudkan kemaslahatan yang lebih besar.

Pada bidang keuangan negara, hambatan dan tantangan-tantangan ini juga terasa nyata. Pengelolaan zakat sebagai salah satu sumber pendapatan negara menurut hukum Islam, belum mendapatkan perhatian yang sama dengan sumber pendapatan pajak. UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum memberikan fungsi yang maksimal kepada potensi zakat umat Islam. UU ini tidak mengkategorikan zakat sebagai sumber pendapatan negara dan juga tidak menjadikannya sebagai substitusi pembayaran pajak bagi mereka yang dikenai kedua kewajiban ini. Padahal, aspirasi yang menyuarakan hal ini sudah sering terdengar, bahkan undangUU ini juga tidak memberikan sanksi atas mereka yang tidak menunaikan kewajiban zakat. Pasal-pasal tentang sanksi yang ada di dalam UU ini justru dikenakan pada pengelola zakat yang tidak menunaikan tanggungjawabnya secara penuh di bidang distribusi semata.

Keuangan negara menurut hukum Islam pada aspek pendapatan negara salah satunya bertumpu pada sumber pendapatan zakat tanpa menghilangkan sumber pendapatan pajak secara menyeluruh. Melembagakan amil zakat sebagai bagian dari perangkat negara untuk memaksimalkan pendapatan zakat dengan

berbagai jenisnya, menjadi salah satu peran yang dituntut dari pemerintah dalam memberlakukan hukum Islam. Salah satu upaya yang bisa dilakukan adalah membentuk satu direktorat jenderal di bawah kementerian keuangan yang mengurus zakat, dan membuat aturan perundang-undangan yang tegas dengan memuat sanksi bagi para wajib zakat yang lalai dalam menunaikan kewajibannya, sebagaimana dicontohkan oleh Abū Bakr al-Ṣiddīq pada masa pemerintahannya. Pendapatan negara dari sumber hibah seperti yang diterapkan sekarang ini bisa saja mencakup setoran zakat warga negara, terlepas dari UU tentang pengelolaan zakat tidak mengharuskan akan hal ini dan bahkan memberikan wewenang penuh kepada lembaga pengelola zakat, baik yang berafiliasi pada negara (BAZNAS) atau swasta (LAZ), untuk menyalurkan zakat yang telah dikumpulkannya kepada para penerimanya secara langsung tanpa dikategorikan sebagai keuangan negara. Pertanggungjawaban pengelolaan zakatpun diberikan kepada Presiden melalui Menteri Agama karena dianggap kewenangan kementerian agama.

Sumber-sumber pendapatan negara selain zakat, dari sudut pandang hukum Islam, seperti wakaf dan hibah, juga membutuhkan perhatian yang sama dengan sumber pendapatan negara lainnya. Dibutuhkan lompatan besar untuk dapat melampaui hambatan-hambatan terhadap pemberlakuan hukum Islam dalam bidang keuangan negara ini, dan perubahan yang diharapkan menuntut sistem kepemimpinan yang kuat, tegas, dan berpihak kepada masyarakat secara umum serta tidak takut terhadap bentuk-bentuk intimidasi dari pihak-pihak yang tidak ingin melihat kekuatan umat Islam di Indonesia mengalami kebangkitan atau mengubah peradaban.

Penutup

Pengawasan terhadap keuangan negara, menurut hukum Islam perspektif al-Māwardī tercakup di dalam sistem *ḥisbah*, yaitu sistem amar makruf dan nahi mungkar yang melibatkan (1) lembaga independen yang dibuat oleh negara untuk mengawasi pengelolaan keuangan negara, baik yang bersifat struktural di dalam institusi-institusi negara, atau yang bersifat independen murni dan non-struktural; (2) pihak lain dari masyarakat yang dilibatkan di dalam upaya pengawasan, sehingga seluruh lapisan masyarakat diharap berpartisipasi di dalam upaya pengawasan ini. Lembaga *ḥisbah*

bukan merupakan institusi *pro justitia* sehingga tidak memiliki hak menjatuhkan sanksi pidana atau perdata. Namun demikian, lembaga ini memiliki hak untuk mendengarkan aduan masyarakat tentang penyimpangan pengelolaan keuangan negara dan bekerjasama dengan lembaga penegak hukum untuk mengajukan tuntutan. Demikian pula, lembaga ini memiliki hak menjatuhkan sanksi administratif terhadap perbuatan-perbuatan yang melanggar aturan dalam pengelolaan keuangan negara.

Peluang pemberlakuan konsep keuangan negara berdasarkan hukum Islam di Indonesia terbuka secara nyata. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa hukum Islam sudah hidup dan menjadi bagian dari kaidah-kaidah hukum positif, bahkan menjadi salah satu sumber hukum nasional, serta didukung oleh karakter hukum Islam itu sendiri yang bersifat adil atau seimbang antara kepentingan duniawi dan ukhrawi, serta bersifat dinamis. Tantangan bagi pemberlakuan hukum Islam di bidang keuangan negara datang dari tingkat kesadaran keagamaan masyarakat yang pada kenyataannya masih sebatas semangat yang belum dilandasi oleh pemahaman yang komprehensif terhadap ajaran agama Islam sendiri. Selain itu, lemahnya persatuan kaum Muslim, di samping kemajemukan masyarakat Indonesia, juga menjadi tantangan yang membuat upaya pemberlakuan konsep keuangan negara menurut perspektif Islam di Indonesia tidaklah semudah membalikkan telapak tangan.

Daftar Rujukan

- Amri, Hoirul. "Kontribusi Pemikiran Ekonomi Abu Hasan Al-Mawardi," *Ekonomika Sharia*, Vol. 2, No. 1, 2016.
- Bukhārī (al), Muḥammad b. Ismā'īl. *al-Jāmi' al-Sahīḥ al-Mukhtaṣar*, Vol. 6, ed. Muṣṭafā Dīb al-Bugā. Beirut: Dār Ibn Katsīr, 1407 H.
- Departemen Agama Republik Indonesia. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Al-Madīnah al-Munawwarah: Mujamma' al-Mālik Fahd li Ṭibā'at al-Muṣḥaf al-Sharīf, 1422 H.
- Fāris, Muḥammad 'Abd al-Qādir Abū. *Al-Qāḍi Abū Ya'lā wa Kitābuhū al-Aḥkām al-Sulṭānīyah*. Beirut: Mu'assasat al-Risālah, 1983.
- Ibn Bāz, 'Abd al-'Azīz b. 'Abd Allāh. *Al-Da'wah ilā Allāh wa Akhlāq al-Du'āt*. Riyadh: Wizārah al-Shu'ūn al-Islāmīyah wa al-Da'wah wa al-Irshād, 1423 H.

- Ibn Khaldūn, ‘Abd al-Rahmān b. Muḥammad. *Al-Muqaddimah*, ed. Khalīl Shahādah. Beirut: Dār al-Fikri, 1431 H.
- Ifriqī (al), Ibn Manẓūr. *Lisān al-‘Arab*, Vol. 12. Beirut: Dār al-Sādir, t.th.
- Kenedi, John. “Penerapan Syariat Islam dalam Lintasan Sejarah dan Hukum Posistif di Indonesia,” *Nuansa*, Vol. 10, No.1, 2017.
- Khan, Qamaruddin. *Kekuasaan, Pengkibianatan, dan Otoritas Agama: Telaah Kritis Teori Al-Mawardi tentang Negara*, terj. Imron Rosyidi. Yogyakarta: Tiara Wacana, 2000.
- Mabrur, Muhammad. “Penerapan Syariat Islam: Problematika dan Wacana Solusi,” *Alhadharah: Jurnal Ilmu Dakwah*, Vol. 12, No. 24, 2013.
- Mahendra, Yusril Ihza. “Hukum Islam dan Pengaruhnya terhadap Hukum Nasional Indonesia.” Makalah pada seminar Hukum Islam di Asia Tenggara, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2007.
- Māwardī (al), ‘Alī b. Muḥammad b. Ḥabīb, *al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah*. Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmīyah, t.th.
- , *al-Ḥāwī al-Kabīr fī Fiqh al-Imām al-Shāfi‘ī*, Vol. 13. Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmīyah, 1414 H.
- Maysaroh, Dewi. “Pemikiran Politik Al-Mawardi tentang Tata Kelola Keuangan Pemerintah Islam”. Disertasi--UIN Raden Intan Lampung, 2019.
- Naysābūrī (al), Muslim b. al-Ḥajjāj, *Ṣaḥīḥ Muslim*, Vol. 3, ed. Muḥammad Fu‘ād ‘Abd al-Bāqī. Beirut: Dār Iḥyā’ al-Turāth al-‘Arabī, t.th.
- Qaṭṭān (al), Mannā’ Khalīl. *Tārīkh al-Tashrī‘ al-Islāmī*. Riyadh: Maktabat al-Ma‘ārif, 1413 H.
- Rasdiyanah, Andi. “Problematika dan Kendala yang Dihadapi Hukum Islam dalam Upaya Transformasi ke dalam Hukum Nasional.” Makalah pada Seminar Nasional dan Reuni Ikatan Alumni IAIN Alauddin Komisariat Fakultas Syariah Ujung Pandang, 1-2 Maret 2006.
- Rohmad, Rudik Noor. “Studi Analisis Pemikiran Al-Mawardi tentang Pengangkatan Kepala Negara.” Skripsi--IAIN Walisongo Semarang, 2007.

- Ulum, M. Bahrul. “Analisis Konsep Pendidikan Islam Al Mawardi dalam Kitab Adab Ad Dunya Wa Ad Din”. Skripsi--UIN Sunan Ampel Surabaya, 2009.
- Zulkadri. “Keuangan Publik Perspektif Imam Al-Māwardī dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulṭānīyah wa al-Wilāyāt al-Dīnīyah,” *Khoṣāna: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Islam*, Vol. 1, No. 2, 2018.