

BAB II

BUDGETING MENURUT FIQH SIYASAH

Syariat Islam membicarakan masalah keuangan mendapat kedudukan tinggi dalam organisasi Islam, karena Islam melihat bahwa harta kekayaan memegang peranan penting dalam membentuk kehidupan umat, sehingga al-Qur'an melukiskan kekayaan itu sebagai keindahan hidup duniawi. Islam sebagai agama amal yang mendasarkan hukum-hukumannya atas keadaan nyata, maka ada keharusan menggariskan politik nyata dalam bidang-bidang keuangan untuk mencapai kebahagiaan jasmani sebagai jalan menuju kebahagiaan rohani.¹

Dalam pengelolaan keuangan Negara, Islam sangat memperhatikan pemungutan sumber keuangan dan penyalurannya pada pos-posnya. Hal itu dimaksudkan untuk menghindari sikap keberatan kerugian bagi kepentingan umum. Islam juga mensyariatkan peraturan-peraturan tentang etika para pejabat yang bertugas memungut sumber keuangan Negara terhadap pemilik harta, serta etika penguasa dalam mengawasi dan mengoreksi para pejabat tersebut.²

Dalam rangka menegakkan keadilan dalam pengelolaan dan pendistribusian keuangan Negara, maka lembaga Negara yang menangani sirkulasi keuangan yang berada di bawah kendali kepala Negara selaku lembaga eksekutif memerlukan lembaga pengawas kebijakan dalam membuat peraturan

¹ A. Hasjmy, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, cet I, 1984), h. 87

² Abdul Wahab Khalaf, *Politik Hukum Islam*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, cet. II, 2005), h. 183-184

maupun pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut untuk menjamin sirkulasi keuangan Negara berjalan sesuai dengan tujuan syariat, yakni untuk kemaslahatan umat.

A. *AHL AL-HALLI WA AL-'AQD*

1. PENGERTIAN *AHL AL-HALLI WA AL-'AQD*

Ahl al-Halli wa al-'Aqd (baca ahlul halli wal 'aqdi) diartikan dengan “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat.” Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung. Karena itu *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* juga disebut oleh al-mawardi sebagai ahl al ikhtiyar (golongan yang berhak memilih) Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara ahl al-mamat (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.³

Paradigma pemikiran ulama fiqih merumuskan istilah *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili 2 golongan, anshor dan muhajirin. Mereka ini oleh ulama fiqih diklaim sebagai *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* yang bertindak sebagai wakil umat. Walaupun sesungguhnya pemilihan itu, khususnya pemilihan Abu Bakar dan Ali bersifat spontan atas dasar tanggung jawab umum terhadap kelangsungan keutuhan umat dan agama. Namun kemudian kedua tokoh itu mendapat pengakuan dari umat.

³ Amirudin M. Hasbi. *Konsep Negara Islam Menurut Fazlul Rahman*, (UII Pres Yogyakarta). 125.

Dalam hubungan ini tepat definisi yang dikemukakan oleh Dr. Abdul Karim Zaidan. “*Ahl al-Halli wa al-‘Aqd* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas konsekuen, taqwa, adil dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya”.⁴

Bertolak dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa *Ahl al-Halli wa al-‘Aqd* merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, salah satu tugasnya memilih khalifah dalam perspektif pemikiran ulama fiqih dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara tidak langsung atau melalui perwakilan. Ini dari segi fungsionalnya, sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan personal-personalnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam Pemilu, dan salah satu tugasnya adalah memilih Presiden (sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan). Namun dalam beberapa segi lain antara *Ahl al-Halli wa al-‘Aqd* dan MPR tidak identik.

Sebagai disebut *Ahl al-Halli wa al-‘Aqd* adalah orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat. Tapi pernyataan diatas masih abstrak. Belum disebut secara kongkrit kelompok-kelompok sosial yang mana saja yang dapat dikategorikan sebagai *Ahl al-Halli wa al-‘Aqd*. Apa

⁴ Abdul Wahab Khalaf, politik hukum islam.,147.

kualifikasinya bagaimana hubungannya dengan rakyat dan mekanisme apa yang digunakan untuk memperoleh kedudukan terhormat itu.

Jawaban untuk pertanyaan pertama dikemukakan beberapa pendapat. Menurut Al-Nawawi dalam Al-Minhaj, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat. Muhammad Abduh menyamakan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dengan ulil amri yang disebut dalam Al-Qur'an Surat Al-Nisa' ayat 59 yang menyatakan :

“Hai orang-orang yang beriman taatilah Allah, dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu”. Ia menafsirkan ulil amri atau *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan, yang dimaksud dengan ulil amri adalah : Golongan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir, para hakim, para ulama, para pemimpin militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.⁵ Lebih lanjut ia menjelaskan apabila mereka sepakat atas suatu urusan/hukum maka umat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan sunnah rasul yang mutawatir.

Sebagaimana gurunya, Rasyid Ridha juga berpendapat ulil amri adalah *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*. Ia menyatakan : “Kumpulan ulil amri dan

⁵ Muhammad Rasyid Ridha, *Tafsir Al-Mahar*, . 181

mereka yang disebut *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama. Para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan.” Al-Razi juga menyamakan pengertian antara *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dan ulil amri, yaitu para pemimpin dan penguasa. Demikian juga Al-Maraghi, rumusnya sama seperti yang dikemukakan oleh Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha.⁶

Pendapat para ahli takwil dan tafsir tentang ulil amri yang tidak mengaitkannya dengan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dikutip oleh Al-Thabari dan Al-Razi. Penafsirannya beragam, yaitu : 1) Para pemimpin, 2) Para pemuka sahabat di masa Nabi, 3) Mereka yang ahli ilmu dan fiqih, 4) Fuqaha dan ulama, 5) Para sahabat rasul, 6) Para pemimpin penguasa yang taat kepada Allah dan Rasul serta memperhatikan kemaslahatan umat Islam, 7) Khalifah yang empat, 8) Para ulama yang membuat fatwa dalam hukum syariat dan mengajarkan agama kepada manusia, dan 9) para imam yang ma'shum. Dan Ibnu Taimiyah menafsirkannya dengan para pembesar dan para ulama yang menjadi panutan masyarakat.

Dengan demikian, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* terdiri dari berbagai kelompok sosial yang memiliki profesi dan keahlian yang berbeda, baik dari birokrat pemerintahan maupun tidak yang lazim disebut pemimpin formal dan pemimpin informal.

⁶ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah*, . 69

Sudah tentu, tidak setiap pemimpin dan pemuka profesi dan keahlian yang disebut otomatis *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*, sebab setiap anggota lembaga ini harus memenuhi kualifikasi.

2. SYARAT-SYARAT AHL AL-HALLI WA AL-AQD

Al-Mawardi merumuskan beberapa syarat, yaitu itu berlaku adil dalam segala sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan, dan mewakili wawasan dan kearifan.⁷ Rasyid Ridha juga mengajukan persyaratan yang sama. Dengan kualifikasi ini diharapkan golongan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dapat menentukan siapa diantara Ahl Al-Imamat yang pantas menjadi kepala negara menurut syarat-syarat yang ditentukan, dan mampu memegang jabatan itu untuk mengelola urusan negara dan rakyat.

Sedangkan jawaban atas pertanyaan kedua, yaitu hubungan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dengan rakyat, mereka memilih rakyat dalam melaksanakan haknya untuk memilih kepala negara, mereka adalah wakil-wakil rakyat dalam melaksanakan hak pilih, yang berarti pula pilihan mereka adalah pilihan rakyat itu sendiri. Tapi bagaimana perwakilan tersebut terjadi, apakah mereka dipilih rakyat untuk ditunjuk oleh khalifah tidak ada informasi yang menjelaskannya. Baik Al-Mawardi maupun Rasyid Ridha, yang banyak menyoroti masalah *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*, tidak membahasnya.

Pada masa rasul, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah para sahabat yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan

⁷ Al-Mawardi, hal. 6

lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum, para pemuka sahabat yang sering beliau ajak musyawarah, mereka yang pertama-tama masuk Islam (Al-Sabiqun Al-Awwalun), para sahabat yang memiliki kecenderungan dan pandangan luas serta menunjukkan pengorbanan kesetiaan yang tinggi terhadap Islam, dan mereka yang sukses melaksanakan tugasnya baik dan kaum anshor maupun dari kaum muhajirin.⁸

Mereka itu jelas bukan pilihan rakyat secara resmi. Tapi lantaran mereka punya pengaruh di tengah masyarakat. Karena itu Nabi mempercayakan mereka melaksanakan tugas-tugas muamalah dan kemaslahatan publik serta melibatkan mereka dalam musyawarah umat pun mengikutinya dan mempercayakan urusan mereka kepada orang-orang pilihan tersebut. Bahkan Nabi sendiri tidak jarang mengikuti pendapat sahabatnya sekalipun tidak sejalan dengan pendapatnya demi untuk menghormati pendapat mayoritas.

Pada masa Khulafa' Al-Rasyidin polanya tidak jauh berbeda dimasa Nabi. Golongan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering diajak musyawarah oleh khalifah-khalifah Abu Bakar, Umar, Usman dan Ali. Hanya pada masa Umar, ia membentuk "Team Formatur" yang beranggotakan enam orang untuk memilih khalifah sesudah ia wafat. Ulama fiqih menyebut anggota formatur tersebut sebagai *Ahl al-Halli wa al-'Aqd*.

Adapun tugas *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* disamping punya hak pilih, menurut ridha adalah menjatuhkan khalifah jika terdapat hal-hal yang mengharuskan

⁸ J. Suyuti Pulungan, Fiqih Siyasah, h. 71

pemecatannya. Al-Mawardi juga berpendapat jika kepala negara melakukan tindakan yang bertentangan dengan agama. Rakyat dan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* berhak untuk menyampaikan “mosi tidak percaya” kepadanya.⁹

Sejauh ini belum ditemui penjelasan tentang hak-hak lain *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* seperti pembatasan kekuasaan khalifah, mekanisme pembentukan lembaga itu, hak kontrol dan sebagainya apalagi *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sekalipun mereka mewakili rakyat menurut Rsyid Ridha tidak identik dengan parlemen di zaman modern yang memiliki kekuasaan legislatif dan berhak membatasi kekuasaan kepala negara melalui undang-undang. Sementara khalifah adalah kepala negara yang memegang kekuasaan legislatif eksekutif dan yudikatif. Dengan demikian konsep *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* masih kabur. Namun hal ini bukan hal prinsip melainkan persoalan teknis dan temporer yang dapat berubah sesuai dengan tuntutan situasi dan kebutuhan masyarakat.

B. Peranan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dalam Ketatanegaraan Islam

1. Prinsip-Prinsip Ketatanegaraan Islam

a. Amanah

Allah memerintahkan agar manusia melaksanakan amanah yang diberikan kepadanya. Hal ini terdapat dalam QS. An-Nisa : 58, yang berbunyi :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ...

⁹ Al Mawardi, h. 17

Artinya : “*Sesungguhnya Allah menyuruh kalian menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya*”.¹⁰

Amanah adalah suatu beban diberikan kepada seseorang untuk disampaikan kepada orang yang berhak menerimanya.¹¹ Dalam al-Tafsir al-Munir dijelaskan bahwa ada tiga macam amanat yaitu :

- 1) Amanah kepada Allah yaitu dengan melaksanakan perintah-Nya, menjauhi larangan-Nya dan melakukan segala sesuatu yang mendekatkan diri kepada-Nya.
- 2) Amanah kepada diri sendiri yaitu dengan melakukan sesuatu yang bermanfaat untuk dirinya di dunia dan di akhirat, menjauhi pekerjaan yang menjauhkan dirinya dari bahaya di dunia dan akhirat dan mencegah dirinya dari penyakit dengan ilmu kedokteran.
- 3) Amanah kepada orang lain yang ada disekitarnya yaitu dengan tidak berbuat jahat dan saling menasehati dalam kehidupan masyarakat.

Dalam Islam amanah merupakan suatu beban yang harus dipelihara karena kelak dipertanggungjawabkan kepada Allah. Kekuasaan merupakan salah satu amanah yang harus dijalankan dengan baik, sesuai dengan perintah-Nya.

Nabi Saw bersabda :

حدثنا قتيبة بن سعيد، حدثنا ليث، وحدثنا محمد بن رمح، حدثنا الليث عن نافع، عن ابن عمر، عن النبي صلى الله عليه وسلم، أنه قال: (إلا كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته، فالأمير الذي على الناس راع، وهو مسؤول عن رعيته، والرجل راع عن أهل بيته وهو مسؤول عنهم، والمرأة راعية على بيت بعلها وولدها وهي مسؤول

¹⁰ Depag RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, h. 138

¹¹ Wahbah al-Zuhaili, *al-Tafsir al-Munir.*, h. 121

عنهم، والعبد راع على مال سيده، وهو مسؤول عنه، الا فكلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته).

Artinya : *“Berkata kepada kami Qutaibah bin Sa’id, berkata kepada kami Lais. Dan berkata kepada kami Muhammad bin Rummah. Berkata kepada kami Lais tentang Nafi’, diriwayatkan dari Ibnu ‘Umar, Dari Nabi SAW, Beliau bersabda : (ketauhilah setiap orang dari kamu adalah pemimpin, ia akan dimintai pertanggungjawaban tentang yang dipimpinya. Seorang penguasa akan dimintai pertanggungjawaban tentang rakyat yang dipimpinya. Seorang laki-laki pemimpin keluarga akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinya. Seorang wanita pemimpin di rumah suami dan anaknya akan dimintai pertanggungjawaban tentang mereka (suami dan anaknya). Dan seorang hamba juga pemimpin harta tuannya dia akan dimintai pertanggung jawaban tentang kepemimpinannya. Ketauhilah bahwa masing-masing kamu adalah pemimpin dan masing-masing kamu akan dimintai pertanggung jawaban atas kepemimpinannya)”*.¹²

b. Keadilan

Dalam hadis Riwayat Muslim dijelaskan :

حدثنا أبو بكر بن أبي شيبة و زهير بن حرب و ابن حرب و ابن نمير قالوا: حدثنا شفيان بن عيينة عن عمرو (يعني ابن دينار) عن عمر بن أوس، عن عبد الله بن عمرو، قال ابن نمير و أبو بكر: يبلغ به النبي صلى الله عليه وسلم وفي حديث زهير قال: قال رسول الله عليه وسلم: (إن المقسطين عند الله على منابر من نور، عنن يمين الرحمن عز و جل، وكلتا يديه يمين، الذين يعدلون في حكمهم و اهلهم و ماولوا)

Artinya : *“Telah berkata Abu Bakar bin Abi Syaibah dan Zuhair bin Harbi dan Ibnu Harbi dan Ibnu Numair. Mereka berkata : Telah berkata kepada kami Syuyan bin ‘Uyainah dari ‘Amr (yaitu ibn Dinar) dari ‘Amr bin Aws, dari ‘Abdillah bin ‘Amr. Berkata Ibnu Numair dan Abu Bakar bahwa dia telah bertemu dengan Nabi SAW, dan di dalam hadis Zuhair berkata : Nabi SAW bersabda : (Sesungguhnya orang-orang yang berlaku adil nanti (pada hari kiamat) akan berada di*

¹² Al-Imam Abi al-Husain Muslim bin al-Hajjaj al-Kusyairy al-Naisabury, *Sahih Muslim Juz XI*, h. 179

atas mimbar yang terbuat dari cahaya disisi Allah : di Kanan Tuhan Yang Maha Pemurah dan kedua tangan Allah adalah kanan (baik dan tinggi kedudukannya). Mereka ialah orang-orang yang berlaku adil dalam menjalankan hukum, berlaku adil terhadap keluarganya dan berlaku adil dalam melaksanakan tugas yang telah dibebankan kepadanya)".¹³

Hadis di atas menyuruh kita untuk menetapkan hukum dengan adil. Hukum dalam pemerintahan dapat ditetapkan secara adil dengan tidak berat sebelah kepada salah satu pihak yaitu dengan tidak melihat kedudukan orang tersebut dan tidak terpengaruh dengan kasih sayang seperti kerabat. Selain itu keadilan dalam pemerintahan dapat dilakukan dengan mengangkat orang-orang yang mampu mengemban tugas dalam pemerintahan.¹⁴

Penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa keadilan dalam Islam bersifat murni dan netral tanpa terpengaruh dengan kasih sayang maupun hubungan kerabat.

Pemerintah berkewajiban mengatur masyarakat dengan membuat aturan-aturan hukum yang adil berkenaan dengan masalah-masalah yang tidak diatur secara rinci atau didiamkan oleh hukum Allah. Dengan begitu, penyelenggaraan pemerintahan berjalan diatas hukum dan hukum atas dasar kehendak pemerintah.

c. Ketaatan

¹³ Ibid., h. 177

¹⁴ Imam al-Maragi, *Tafsir al-Maragi*5....., h. 114

Hukum yang ada dalam Al-Qur'an dan Sunnah serta hukum perundang-undangan dan kebijakan pemerintah wajib ditaati oleh rakyat. Oleh karena itu, hukum perundang-undangan dan kebijakan politik yang dibuat pemerintah harus sejalan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum agama. Sebagaimana firman Allah yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ...

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan Uli al-Amri diantara kamu....” (An-Nisa : 59)¹⁵

Sayyid Quthb menafsirkan ketaatan dalam ayat ini bersifat wajib dan mengikat kepada para *amir* (pemimpin) yang beriman, yaitu orang yang senantiasa menegakkan syariat Allah dan sunah Rasul.¹⁶

Ketaatan diwajibkan kepada pemimpin yang selalu menjaga dirinya dari kesalahan dan kekhilafan, sehingga ketaatan itu tidak dalam kerangka dosa dan maksiat.

حدثنا قتيبة بن سعيد حدثنا ليث عن عبيد الله عن نافع عن ابن عمر عن النبي صلى الله عليه وسلم انه قال: (على المرء المسلم والطاعة، فما احب وكره، الا ان يؤمر بمعصية. فان امر بمعصية، فلا سمع و لا طاعة).

Artinya : “Telah berkata kepada kami Qutaibah bin Sa’id. Telah berkata kepada kami Lais tentang ‘Ubaidillah dari Nafi’ diriwayatkan dari Ibn ‘Umr r.a. dari Nabi Saw. Beliau bersabda : “Seorang Muslim wajib patuh dan setia terhadap pemimpinnya, dalam hal yang disukai maupun tidak disukai, kecuali dia diperintah untuk melakukan maksiat. Jika diperintah untuk melakukan maksiat, dia tidak boleh patuh dan taat kepadanya.”¹⁷

¹⁵ Depag RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, h. 128

¹⁶ Sayyid Quthb, *Tafsir fi Zilal al-Qur'an*, h. 400

¹⁷ Al-Imam Abi al-Husain Muslim bin al-Hajjaj al-Kusyairy al-Naisabury, *Sahih Muslim Juz XI*, h. 179

d. Musyawarah (syura)

Salah satu dari ayat Al-Qur'an tentang *syura* adalah QS. Al-Imran

ayat 159:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ
حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ
فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya : “Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu karena itu ma’afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya”.¹⁸

Anjuran musyawarah juga terdapat dalam Hadis Nabi yang

berbunyi :

قال النبي صلى عليه وسلم اما ان الله و رسله لغنيا عنهما ولكن
جعلها الله رحمة للأمتي فمن استشار منهم لم يعدم رشدا

Artinya : “Ingatlah bahwa Allah dan Rasulnya, Allah menjadikan musyawarah sebagai rahmat bagi umatnya. Oleh karena itu barang siapa di antara mereka (melaksanakan) musyawarah maka mereka akan kaa (ide dan gagasan), tetapi sebaliknya kalau meninggalkan musyawarah maka ia akan tidak mendapatkan jalan solusinya (petunjuk)”.¹⁹

Musyawarah adalah mengetahui pendapat orang-orang tentang bagaimana cara mengatur kehidupan umat, bersiasat dalam berperang dan perbaiki kehidupan yang sesuai dengan apa yang dirasakan orang-

¹⁸ Depag RI, *Al-Qur'an dan Terjemah*, h. 103

¹⁹ Abdul al-Qadir Awdah, *Al-Islam wa Awdauna al-Siyasah*, h. 144-145

orang tersebut.²⁰ Musyawarah merupakan cara yang paling baik dalam membuat keputusan. Hal ini dikarenakan, musyawarah berfungsi untuk mencari pendapat yang paling tepat yang akan digunakan dalam membuat kebijakan pemerintah untuk *kemaslahatan* umum. Selain itu musyawarah adalah alat yang paling baik dalam mendidik umat yang dipersiapkan untuk sebuah kepemimpinan yang baik dan melatihnya untuk mengemban tanggung jawab.²¹

Islam telah meletakkan *syura* sebagai prinsip utama dalam menyelesaikan masalah-masalah sosial, politik dan pemerintahan. *Syura* merupakan suatu sarana dan cara memberi kesempatan kepada anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam membuat keputusan, baik dalam bentuk peraturan hukum maupun kebijakan politik. Setiap anggota yang berpartisipasi dalam musyawarah akan berusaha menyatakan pendapatnya, sehingga diperoleh keputusan yang tepat untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

2. Peranan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dalam Pengelolaan Anggaran Keuangan

- a. Tugas dan Kewenangan *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dalam Pengelolaan Anggaran Keuangan.

Hak anggaran *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dilakukan dalam musyawarah yang berbentuk *institusi*. Pada dasarnya cara pelaksanaan musyawarah tidak diatur secara baku dalam Islam. Namun, Islam

²⁰ Wahbah al-Zuhaily, *Tafsir al-Manir juz4*, h. 139

²¹ Shalih bin Ghanim As-Sadlan, *Aplikasi Syariat Islam*, h. 92

menuntut adanya system yang terbaik demi terwujudnya *kemaslahatan umat*. Ini berarti, cara melakukan musyawarah sepenuhnya diserahkan kepada manusia untuk menjalankannya sesuai dengan situasi dan kondisi bagi sebuah negara atau organisasi kemasyarakatan asalkan tidak bertentangan dengan prinsip umum *syariat* Islam.

Menurut Fazlur Rahman, *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* sebagai badan legislatif, dalam kaitannya dengan pengelolaan anggaran berfungsi sebagai lembaga syura yang mewakili aspirasi dan kehendak rakyat.²² Hal ini senada dengan pendapat A. Hasjmy, bahwa harta kekayaan negara yang telah ditetapkan jumlah dan jenisnya dalam anggaran, boleh ditambah dengan anggaran khusus untuk dialokasikan bagi kemaslahatan umum dengan persetujuan Ahlu al-Syura.²³

Pelaksanaan hak anggaran *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dilakukan pada waktu bermusyawarah, sebagaimana 'Umar bin Khattab yang mengenakan bea cukai atau '*Ushr* kepada pedagang non muslim yang membawa barang dagangannya ke dalam negara muslim setelah bermusyawarah dengan para sahabat yang menjadi dewan *syuronya*.²⁴

Selain itu, masyarakat melalui wakilnya yaitu *Ahl al-Halli wa al-'Aqd* dapat mengatur cara-cara mengambil manfaat harta yang mengarah kepada kemakmuran bersama. Hal ini didasarkan pada Firman Allah Surat al-Hasr ayat 7:

²² M. Amiruddin Kasbi, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, h. 125

²³ A. Hasjmy, *Di Mana Letaknya Negara Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, cet I, 1984), 262

²⁴ Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, h. 237

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى
وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ
مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ
اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Artinya : “Apa saja harta rampasan (fa’i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah, dan bertaqwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukumannya”.²⁵

Ayat diatas menjelaskan bahwa sesungguhnya harta adalah milik Allah dan diperuntukkan kepada orang-orang yang membutuhkannya. Oleh karena itulah, rakyat mempunyai hak melalui lembaga yang dimilikinya dalam peruntukan harta tersebut untuk *kemaslahatan* umat.

Untuk mencapai *kemaslahatan* umat, harus ditegakkan prinsip *siyasah* yaitu prinsip amanah, keadilan, ketaatan dan musyawarah. Semua prinsip tersebut dapat tercapai dengan pengambilan kebijakan secara musyawarah mufakat.

b. Model/Jenis *Budget* (Pendapatan) dalam Ketatanegaraan Islam.

Untuk menutupi biaya *operasional* dalam melayani kebutuhan rakyat, negara memiliki beberapa sumber pendapatan, diantaranya :²⁶

1) Zakat

²⁵ Depag RI, *al-Qur'an dan Terjemah*, h. 916

²⁶ Ahmad Ibrahim Ibnu Sinn, *Manajemen Syariah*, h. 20

Secara *terminologi*, zakat didefinisikan sebagai bagian tertentu dari harta kekayaan yang diwajibkan Allah untuk sejumlah orang yang berhak menerimanya.²⁷

Zakat adalah sumber pendapatan negara yang sudah jelas ketentuannya dalam Islam. Oleh karena itu dalam pendistribusiannyapun harus sesuai dengan yang digariskan dalam ketentuan Islam.

2) *Ghanimah*

Ghanimah adalah harta yang berhasil dirampas dari orang-orang kafir melalui peperangan.²⁸

3) *Fai'*

Fai' adalah harta rampasan yang diperoleh tanpa pertempuran.²⁹ Harta ini diperoleh karena musuh yang dihadapi pasukan *jihad* menyerah sebelum adanya peperangan.

4) *Jizyah*

Jizyah adalah pungutan harta yang dikenakan pada kaum *dzimi* atas setiap kepala negara. Kata *jizyah* diambil dari kata *al-jaza* atau bahasan, yaitu dapat bermakna balasan atas keamanan mereka dengan mewajibkan *jizyah* itu karena kekafiran mereka secara senang hati.³⁰

5) *Kharaj*

²⁷ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiwh Siyash Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, h. 326.

²⁸ *Ibid*, h. 333

²⁹ *Ibid*, h. 338

³⁰ *Ibid*, h. 342

Kharaj adalah pungutan yang harus dibayar atas tanah.

Penentuan *Kharaj* diserahkan kepada hasil *ijtihad* para imam.³¹

c. Alokasi Keuangan Daerah dalam *Fiqh Siyasah*

keuangan daerah ada dua macam, yaitu harta yang berhubungan dengan ibadah dan harta berdasarkan *ijma'*. Harta yang berhubungan dengan ibadah adalah harta yang sudah diatur ketentuannya dalam al-Qur'an dan Hadis seperti zakat dan *fai'*. Harta yang berdasarkan *ijma'* adalah harta yang pemungutannya berdasarkan *ijma' Uli al-Amri* seperti bea cukai dan *kharaj*.

Pendistribusian zakat dan *fai'* diberikan kepada orang-orang yang sudah ditentukan secara jelas dalam Al-Qur'an dan Hadits. Dalam Al-Qur'an Surat At-Taubah ayat 60 dijelaskan bahwa zakat diberikan kepada *mustahiq* zakat yaitu : fakir, miskin, amil, *mu'allaf*, *riqab*, *garim*, *sabilillah* dan *ibnu sabil* dan *Fai'* diberikan kepada *Rasul*, kerabat *Rasul*, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan.

Pendistribusian bea cukai dan *kharaj* didasarkan kepada *ijma' Uli al Amri*, hal ini dikarenakan pemungutan kedua jenis harta ini adalah berasal dari *ijma' sahabat*.

Di masa *Khulafa al-Rasyidin*, keuangan negara lebih banyak bersumber pada zakat di dalam segala macamnya. Tetapi setelah wilayah

³¹ *Ibid*, h. 351

negara semakin luas, kepentingan negara bertambah banyak, dan keuangan negara dipusatkan kepada *kharaj* atau pajak tanah.³²

Tata cara distribusi kekayaan negara yang wajib didahulukan adalah yang menempati peringkat prioritas (*al-ahamm*). Prioritas yang paling utama tentu saja adalah demi kepentingan (*maslahah*) kaum muslimin secara umum, yaitu dengan memberikan sesuatu yang dapat memberikan manfaat secara umum, yaitu dengan memberikan sesuatu yang dapat memberikan manfaat secara umum bagi kaum muslimin.

Hasan Ibrahim Hasan dari Ali Ibrahim Hasan memaparkan perbelanjaan keuangan Negara sebagai berikut :³³

- 1) Gaji pegawai yang diberikan kepada kepala negara sampai pejabat negara terbawah dan untuk orang-orang yang pensiun serta bantuan tetap.
- 2) Gaji tentara dan kepolisian.
- 3) Penggalan sungai dan segala perbaikannya.
- 4) Membuat irigasi untuk pertanian dan lainnya.
- 5) Membiayai lembaga pemasyarakatan, orang hukuman, dan tahanan.
- 6) Memperkuat alat-alat pertahanan.
- 7) Uang jasa, pemberian bantuan sosial, dan uang saku untuk pejabat pemerintah yang menjalankan program.

Diantara orang-orang yang berhak untuk menerima adalah kelompok *muqatalah*, yakni mereka yang menjadi penentu kemenangan

³² Mujar Ibnu Syarif, *Fiqh Siyasah*, h. 359

³³ *Ibid*, h. 360

dan berjihad. Mereka tergolong kelompok yang lebih berhak menerima *fai'* karena *fai'* diperoleh melalui mereka. Adapun seluruh kekayaan kas negara lainnya didistribusikan untuk kepentingan umum, menurut *ijma'* umat Islam, kecuali ada pengkhususan seperti harta zakat dan *ganimah*.³⁴

d. Pertanggungjawaban Keuangan dalam *Fiqh Siyasah*

dalam Islam tidak terdapat mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara. Namun Islam memberikan ajaran kepada umat Islam untuk bersikap amanah. Orang-orang bersikap tidak amanah akan mendapat sanksi dari Allah maupun masyarakat.

Islam menggariskan tiga bentuk tanggung jawab³⁵, yaitu :

1) Tanggung jawab terhadap dirinya

Yaitu tanggung jawab terhadap dirinya untuk menahan diri dari perbuatan jahat dan tidak baik.

2) Tanggung jawab terhadap keluarganya

Tanggung jawab terhadap keluarganya akan membawa tanggung jawab terhadap masyarakat, karena keluarga merupakan bagian kecil dari masyarakat.

3) Tanggung jawab terhadap masyarakat, yaitu : tanggung jawab untuk memelihara kemaslahatan masyarakat terutama orang-orang lemah.³⁶

³⁴ *Ibid*, h. 361

³⁵ Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 204

³⁶ Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 206