

## BAB III

### KEUANGAN NEGARA MENURUT AL-MĀWARDĪ

#### 3.1. Sumber Keuangan Negara Menurut al-Māwardī

Teori keuangan negara selalu berkaitan dengan peran negara dalam kehidupan ekonomi. Negara dibutuhkan karena berperan untuk memenuhi kebutuhan kolektif seluruh warga negaranya. Permasalahan ini pun tidak luput dari perhatian Islam. al-Māwardī berpendapat bahwa pelaksanaan *Imamah* (kepemimpinan politik keagamaan), merupakan kekuasaan mutlak (*absolut*) dan pembentukannya merupakan suatu keharusan, demi terpeliharanya agama dan pengelolaan dunia (al-Māwardī 1978: 5).

Perspektif keuangan negara, pernyataan al-Māwardī ini berarti negara memiliki peran aktif demi terealisasinya tujuan materil dan spiritual. Ia menjadi kewajiban moral bagi penguasa dalam membantu merealisasikan kebaikan bersama, yaitu memelihara kepentingan masyarakat serta mempertahankan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi (Azmi 2002: 40). Dengan demikian, seperti para pemikir muslim sebelumnya, al-Māwardī memandang bahwa, dalam Islam pemenuhan kebutuhan dasar setiap anggota masyarakat bukan saja merupakan kewajiban penguasa dari sudut pandang ekonomi, melainkan juga moral dan agama (Karim 2012: 303).

Selanjutnya, al-Māwardī berpendapat bahwa, negara harus menyediakan *infrastruktur* yang diperlukan bagi perkembangan ekonomi dan kesejahteraan umum. al-Māwardī mengatakan (al-Māwardī 1978: 246),

فان كان المقام في البلد ممكنا و كان الشرب وإن قل مقنعا تاركهم و  
إياه. و غن تعذر المقام في البلد لتعطيل شربه و اندحاض سوره نظر

jika hidup dikota menjadi tidak mungkin karena tidak berfungsinya fasilitas sumber air minum, atau rusaknya tembok kota, maka negara bertanggung jawab untuk memperbaikinya, dan jika tidak memiliki dana, negara harus menemukan jalan untuk memperolehnya

al-Māwardī menegaskan bahwa negara wajib mengatur dan membiayai pembelanjaan yang dibutuhkan oleh layanan publik karena setiap individu tidak mungkin membiayai jenis layanan semacam itu. Dengan demikian, layanan publik merupakan kewajiban sosial (*fardh kifayah*) dan harus bersandar kepada kepentingan umum (al-Māwardī 1978: 245). Pernyataan al-Māwardī ini semakin mempertegas pendapat para pemikir Muslim sebelumnya yang menyatakan bahwa untuk pengadaan proyek dalam rangka pemenuhan kepentingan umum, negara dapat menggunakan dana *Bayit al-Māl*, atau membebankan kepada individu-individu yang memiliki sumber keuangan yang memadai (Karim 2012: 34).

Lebih jauh ia menyebutkan, tugas negara dalam kerangka pemenuhan kebutuhan dasar setiap warga negara sebagai berikut:

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya, dan *ijma'* generasi *salf*.
2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara.
3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja.
4. Menegakkan hukum (*hudud*) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya.
5. Melindungi daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan yang tangguh.
6. Memerangi orang yang menantang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam.
7. Mengambil *Fai* (harta yang didapatkan kaum Muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan Syari'at.
8. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan *Bayit al-Māl* (kas negara) tanpa berlebihan.
9. Mengangkat orang terlatih untuk menjalankan tugas, dan orang jujur untuk mengurus masalah keuangan.

10. Terjun langsung menangani segala persoalan, dan memperbaiki keadaan (al-Māwardī 1978: 15-16).

Negara bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Serta merealisasikan kesejahteraan dan perkembangan ekonomi secara umum. Sebagai konsekuensinya, negara harus memiliki sumber keuangan yang dapat membiayai pelaksanaan tanggung jawab tersebut. Berkaitan dengan hal ini, al-Māwardī menyatakan bahwa kebutuhan negara terhadap pendirian kantor lembaga keuangan negara secara permanen muncul pada saat terjadi transfer sejumlah besar dana negara dari berbagai daerah kepusat (al-Māwardī 1978: 199).

Seperti halnya para pemikir Muslim di abad klasik, al-Māwardī menyebutkan bahwa sumber-sumber keuangan dan pendapatan negara Islam terdiri dari *zakat*, *ghānīmah*, *fa'i*, *khāraj*, dan *jizyah*. Seperti penjelasan dibawah ini.

### 3.1. Zakat

Kata zakat menurut bahasa berarti bertambah (*al-Ziyādah*), tumbuh dan berkembang, bersih dan suci. Sedangkan menurut istilah, zakat adalah sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah untuk diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya. (Iqbal 2007: 273). Muhammad Syaltut, ulama kontemporer Mesir, mendefenisikan zakat sebagai ibadah kebendaan yang diwajibkan oleh Allah agar orang kaya menolong orang miskin berupa sesuatu yang dapat menutupi kebutuhan pokoknya.

Zakat adalah rukun Islam yang keempat. Menurut jumhur ulama, zakat ditetapkan pada tahun kedua Hijrah. Namun menurut sebagian ulama, seperti Thabāry, ibadah ini ditetapkan ketika Nabi masih berada di Mekah. Ini beralasan pada ayat al-Qur'an sūrah Fushshilat, 41:41 yang mencela orang-orang musyrik yang tidak membayar zakat dan mengingkari hari akhirat. Menurutnya, yang dimaksud zakat dalam ayat ini adalah zakat harta. (Iqbal 2007: 273)

Sedangkan menurut al-Māwardī sedekah adalah zakat dan zakat adalah sedekah. Keduanya berbeda nama, namun substansinya sama. Tidak ada hak pada harta orang Muslim selain sedekah (zakat) (al-Māwardī 1978: 113). Zakat menjadi sumber keuangan negara berdasarkan hadis nabi,

عَنْ ابْنِ عَبَّاسٍ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بَعَثَ مُعَاذًا إِلَى الْيَمَنِ فَقَالَ  
 إِنَّكَ تَأْتِي قَوْمًا أَهْلَ كِتَابٍ فَادْعُهُمْ إِلَى شَهَادَةِ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّي رَسُولُ  
 اللَّهِ فَإِنْ هُمْ أَطَاعُوا لِدَلِيلِكَ فَأَعْلِمُهُمْ أَنَّ اللَّهَ افْتَرَضَ عَلَيْهِمْ خَمْسَ صَلَوَاتٍ  
 فِي كُلِّ يَوْمٍ وَلَيْلَةٍ فَإِنْ هُمْ أَطَاعُوا لِدَلِيلِكَ فَأَعْلِمُهُمْ أَنَّ اللَّهَ افْتَرَضَ عَلَيْهِمْ  
 صَدَقَةً فِي أَمْوَالِهِمْ تُؤْخَذُ مِنْ أَغْنِيَائِهِمْ فَتُرَدُّ فِي فُقَرَائِهِمْ فَإِنْ هُمْ أَطَاعُوا  
 لِدَلِيلِكَ فَإِيَّاكَ وَكَرَائِمَ أَمْوَالِهِمْ وَاتَّقِ دَعْوَةَ الْمَظْلُومِ فَإِنَّهَا لَيْسَ بَيْنَهَا وَبَيْنَ اللَّهِ  
 حِجَابٌ

Dari Ibnu Abbas, bahwasanya Rasulullah SAW mengutus Mūadz ke Yaman, beliau bersabda, "Sesungguhnya engkau mendatangi sebuah kaum ahli kitab, ajaklah mereka untuk bersaksi bahwa tiada tuhan selain Allah dan aku adalah utusan Allah, jika mereka menaati itu, maka kabarilah mereka bahwa Allah mewajibkan kepada mereka shalat lima waktu pada setiap hari (siang dan malam), Jika mereka menaati itu, maka kabarilah mereka bahwa Allah mewajibkan kepada mereka sedekah zakat dari harta-harta mereka, (sedekah itu) diambil dari orang-orang kaya diantara mereka dan diberikan kepada orang-orang miskin diantara mereka. Jika mereka menaati itu, maka hendaklah engkau menjaga kehormatan harta-harta mereka, dan waspadalah terhadap doa orang yang teraniaya, karena sungguh tidak ada penghalang antara ia (doa orang yang teraniaya) dengan Allah." Shahih: Al Irwa (782), Shahih Abu Daud (1412): *Muttafaq Alaih*.

Harta yang wajib dizakati menurut al-Māwardī ada dua; harta terlihat dan harta tidak terlihat. harta terlihat adalah harta yang tidak mungkin bisa disembunyikan, seperti tanaman, buah-buahan, dan hewan ternak. Sedangkan harta tidak terlihat adalah harta yang memungkinkan untuk disembunyikan seperti emas, perak dan barang dagangan (Māwardī 1978: 113).

Menurut al-Māwardī Pengumpulan zakat atas kekayaan yang tampak, seperti hewan dan hasil pertanian, harus langsung dilakukan oleh negara. Sedangkan pengumpulan zakat atas kekayaan yang tidak tampak, seperti perhiasan dan barang dagangan, diserahkan kepada kebijakan kaum Muslimin (al-Māwardī 1978: 113).

Harta yang harus dizakati menurutnya ada empat. Yaitu hewan ternak, buah kurma, tanaman, perak dan emas. Salah satu dari keempat jenis harta yang wajib dizakati adalah hewan ternak seperti unta, lembu dan kambing. Adapun zakatnya unta, nisab pertamanya ialah lima hingga sembilan ekor. Besar zakatnya adalah satu ekor kambing berumur enam bulan atau satu tahun. Jika jumlah unta mencapai sepuluh hingga empat belas ekor, besar zakatnya adalah dua ekor kambing. Jika jumlah unta mencapai lima belas hingga sembilan belas ekor, zakatnya adalah tiga ekor kambing. Jika jumlah unta mencapai dua puluh hingga dua puluh empat ekor, besar zakatnya adalah empat ekor kambing. Jika jumlah unta mencapai dua puluh lima hingga tiga puluh lima maka zakatnya satu ekor unta berumur satu tahun (al-Māwardī 1978: 114).

Adapun zakat lembu nisab pertamanya adalah tiga puluh lembu dan besar zakatnya adalah anak lembu jantan yang berusia satu tahun. Jika jumlah lembu mencapai empat puluh ekor maka besar zakatnya adalah anak lembu betina yang berumur lebih dari satu tahun (al-Māwardī 1978: 115). Adapun zakat kambing, nisab pertamanya adalah empat puluh ekor hingga seratus dua puluh ekor kambing. Besar zakatnya adalah satu anak kambing yang berusia enam bulan atau satu anak kambing yang berusia lebih dari satu tahun (al-Māwardī 1978: 116).

Harta kedua yang wajib dizakati menurut al-Māwardī adalah buah kurma dan anggur. Kurma dan anggur wajib dizakati apabila telah memenuhi dua syarat yaitu, sudah layak dimakan dan jumlahnya mencapai lima *wasaq* (al-Māwardī 1978: 117). Satu *wasaq* sama dengan enam puluh *sha'*, satu *sha'* adalah lima sepertiga pound satu pound kurang lebih 8 ons.

Besarnya zakat kurma dan anggur menurutnya adalah sepersepuluh jika diairi dengan air sungai. Jika diairi dengan tenaga manusia besar zakatnya seperlima. Jika diairi dengan keduanya maka ada yang berpendapat besar zakatnya adalah jumlah terbesar. Ada lagi yang berpendapat separuh dari sepersepuluh dan seperlima (al-Māwardī 1978: 117).

Harta ketiga yang wajib dizakati menurut al-Māwardī adalah tanaman. Tanaman yang wajib dizakati menurutnya adalah tanaman yang ditanam manusia untuk dimakan dan disimpan. Jadi buah-buahan dan sayur-sayuran tidak dikenai zakat karena buah-buahan dan sayur-sayuran bukan merupakan makanan pokok dan tidak dapat disimpan lama. Tanaman tersebut wajib dikeluarkan zakatnya jika tanaman setelah dibersihkan, dan separuhnya mencapai lima *wasaq*. Jika separuhnya tidak mencapai lima *wasaq* maka tidak dikenakan wajib zakat (al-Māwardī 1978: 117). Satu *wasaq* sama dengan 60 gantang. Jadi nisab tanaman adalah sebesar 300 gantang.

Harta keempat yang terkena wajib zakat menurut al-Māwardī adalah perak dan emas. Perak dan emas termasuk harta yang tidak terlihat dan besar zakatnya adalah 2,5% berdasarkan sabda Rasulullah SAW,

عَنْ ابْنِ عُمَرَ وَعَائِشَةَ أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ كَانَ يَأْخُذُ مِنْ كُلِّ عِشْرِينَ دِينَارًا فَصَاعِدًا نِصْفَ دِينَارٍ وَمِنْ الْأَرْبَعِينَ دِينَارًا دِينَارًا

Dari Ibnu Umar dan Aisyah, bahwasanya Rasulullah SAW mengambil dari setiap dua puluh dinar hingga lebih sebanyak setengah dinar, dan dari empat puluh dinar sebanyak satu dinar. (Muslim 1991: 212)

Nisab perak ialah dua ratus *dirham* dengan timbangan Islam. Jika jumlah perak mencapai dua ratus *dirham*, besar zakatnya adalah dua setengah persen. Jika peraknya kurang dari dua ratus *dirham* maka tidak ada kewajiban zakat di dalamnya. Semua harta zakat seperti hewan ternak, tanaman, buah-buahan, zakat harta, hasil tambang dan harta terpendam menurut al-Māwardī wajib didistribusikan kepada delapan kelompok, jika mereka ada semua. Hasil tambang merupakan harta yang terlihat. Para

fuqaha berbeda pendapat tentang hasil pertambangan apa saja yang terkena wajib zakat. Abu Hanifah mewajibkan zakat pada hasil tambang yang bisa dicetak, misalnya emas, perak, kuningan dan tembaga. Dan ia tidak mewajibkan zakat pada hasil tambang yang tidak bisa dicetak, misalnya batu.

Adapun dasar yang dijadikan al-Māwardī tentang orang yang berhak menerima zakat adalah firman Allah SWT, Al-Maidah: 6

إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ  
وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۗ فَرِيضَةً مِّنَ  
اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦﴾

Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.

### 3.2. *Fai*

Kata *fai'* berasal dari kata *fa'a- yafi'u* yang berarti kembali. *Fai* bermakna harta yang didapatkan oleh pasukan muslimin dari pihak musuh tanpa melalui proses pertempuran lebih dahulu (Sabiq 2009: 637). Disebut dengan *fai'* karena memang dianugerahkan Allah kepada kaum Muslimin. Allah mengembalikan hak kaum Muslimin dari tangan orang kafir dan pada hakikatnya Allah menciptakan harta kekayaan itu semata-mata dengan tujuan untuk menolong para hamba dalam beribadah kepadanya.

Sehingga kaum kafir yang semula membiarkan diri mereka tidak beribadah kepadanya harus membayarnya dengan harta mereka. Dengan kata lain, harta mereka itu yang tidak dimanfaatkan beribadah kepadanya lantas diberikan kepada hamba-hambanya yang beriman dan beribadah kepadanya. maka Allah melimpahkan harta *fai'* yang seharusnya menjadi hak mereka (kaum muslimin). Hal tersebut identik dengan dikembalikannya kepada seseorang sesuatu yang telah dirampas dari sisinya sekalipun dia

belum pernah menyentuhnya (menenal) sesuatu itu sendiri (Zada 2008: 340).

Lain halnya dengan al-Māwardī yang mengatakan *fai* adalah semua harta yang didapat kaum Muslimin dari orang-orang musyrik dengan sukarela tanpa melalui pertempuran, tanpa derap kaki kuda dan pengendaranya. Maka ia seperti uang perdamain, jizyah, dan sepersepuluh bisnis mereka, atau harta yang diperoleh dari mereka seperti uang pajak, maka seperlimanya diberikan kepada penerima-penerima (al-Māwardī 1978: 126).

Adapun yang menjadi dasar *fai* menjadi sumber keuangan negara adalah firman Allah Swt dalam surah al-Hasyr ayat 7:

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ  
وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ  
شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾

Harta rampasan (*fai-i*) yang diberikan Allah kepada RasulNya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota Maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya.

Menurut al-Māwardī penerima *fai* didistribusikan kepada pihak penerima secara merata. Yaitu, pertama adalah Rasulullah SAW ketika beliau masih hidup. Kedua, sanak kerabat Rasul yaitu Bani Hasyim dan Bani Abdul Muthalib yang kedua-duanya adalah anak keturunan Abdul Manaf. Ketiga, anak-anak yatim dari kalangan orang-orang miskin. Keempat, orang-orang miskin. Serta kelima yaitu ibnu sabil. Penerima empat perlima *fai* yang



lain al-Māwardī mengatakan ada dua pendapat. Pertama, menjadi milik para tentara. Orang selain mereka tidak mempunyai hak di dalamnya. Kedua, dialokasikan untuk kepentingan umum kaum Muslimin seperti gaji tentara, dan kepentingan yang tidak bisa dielakkan oleh kaum Muslimin (al-Māwardī 1978: 127).

Hal yang sangat menarik dari pendapat al-Māwardī mengenai *fai* yaitu Imam (khalifah) boleh memberikan jatah *fai* kepada anak laki-lakinya, jika mereka sudah dewasa, mereka diberi jatah seperti tentara. Ini karena ketika Abdullah bin Umar telah mencapai usia baligh, ia menghadapa kepada ayahnya, untuk meminta jatah *fa'i* dan Umar memberinya jatah dua ribu. Lain halnya dengan anak perempuan, Imam (khalifah) tidak boleh memberikan sesuatu pun dari *fai*, karena mereka adalah pihak yang masuk dalam tanggungan nafkah (al-Māwardī 1978: 128).

Untuk membagi harta *fa'i* menurut al-Māwardī ada petugas yang bertugas untuk membagikan harta *fa'i* tersebut. Menurutnya petugas *fa'i* boleh dipilih dari sanak kerabat Bani Hasyim dan Bani Abdul Muthalib. Sedangkan petugas zakat tidak boleh dipilih dari kedua bani tersebut. Bani Hasyim diharamkan mendapatkan zakat dan tidak diharamkan mendapatkan *fa'i*. Petugas *fa'i* tidak boleh mendistribusikan *fa'i* kecuali dengan izin imam. Sedangkan petugas zakat boleh mendistribusikan zakat tanpa izin imam, selagi ia tidak dilarang untuk itu.

### 3.3. *Al-Ghanīmah*

*Ghanīmah* berasal dari *jamak ghanā'im* yang berarti harta yang berhasil dirampas dari orang-orang kafir melalui peperangan (Zada 2008: 333). Islam membolehkan umatnya merampas harta musuh yang kalah dalam peperangan. Pembagian harta *ghanīmah* ini diatur tersendiri oleh Allah dan Rasulnya. Dalam sejarah Islam, peperangan yang pertama kali terjadi adalah perang *Bādr*, yaitu pada tanggal 17 Ramadhan tahun kedua Hijriah. Dalam perang ini umat Islam berhasil mengalahkan kaum kafir

Quraisy serta merampas harta dan menawan meraka. Pada saat itu, sebelum turun ayat tentang pembagian harta *Ghanimah* ini, Nabi membagi rata semua harta rampasan perang diantara tentara yang berperang (Iqbal 2007: 277). Allah menyebutkannya dalam sūrah al-Anfal yang diturunkan ketika perang Badar. Allah menamakan dengan *ghanimah* dengan anfal karena harta itu merupakan tambahan (*ziyādah*) pada harta kekayaan kaum muslimin (Zada 2008: 333). Adapun dalil al-Qur'an tentang *Ghanimah* yaitu surah al-Anfal ayat 1:

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ فَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ

mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah: "Harta rampasan perang kepunyaan Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertakwalah kepada Allah dan perbaikilah perhubungan di antara sesamamu; dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kamu adalah orang-orang yang beriman.

Kemudian dilanjutkan dengan firman Allah SWT surah al-Anfal ayat

41 berikut.

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ  
وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ  
ءَامِنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ  
الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾

ketahuilah, Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, Maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, Kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apayang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari Furqaan, Yaitu di hari bertemunya dua pasukan. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.

Lain halnya dengan al-Māwardī, menurutnya *al-Ghanimah* adalah akar dari *Fai'*, dan cabang-cabang sangat banyak. Jadi hukumnya lebih luas. Pembahasan *ghānimah* menurut al-Māwardī mencakup tawanan perang, sandera, lahan tanah dan harta (al-Māwardī 1978: 130). Menurut al-Māwardī tawanan perang adalah orang laki-laki kafir yang terlibat perang, kemudian kaum Muslimin berhasil menangkap mereka hidup-hidup. Mengenai perlakuan terhadap mereka diserahkan kepada khalifah dengan melihat kondisi tawanan perang dan kemaslahatan negara.

Imam (khalifah) harus memperhatikan kondisi tawanan perang dan berijtihad dengan pendapatnya dalam memperlakukan mereka. Jika di antara mereka tersebut terdapat orang kuat, sangat kejam, upaya mengajaknya masuk Islam menemui jalan buntu, dan jika ia dibunuh, bisa melemahkan kelompoknya, maka imam (khalifah) membunuhnya dan tidak mencincang-cincangnya.

Harta yang didapatkan dari tebusan tawanan perang adalah *ghānimah* dan digabungkan kedalam *ghānimah* yang lain, dan tidak diberikan kepada tentara Islam yang berhasil menawaninya (al-Māwardī 1978: 130). Menurut al-Māwardī sandera adalah wanita dan anak-anak. Jika mereka berasal dari ahli Kitab, mereka tidak boleh dibunuh, karena Rasulullah SAW melarang membunuh wanita dan anak-anak. Mereka menjadi budak dan dibagikan bersama rampasan perang yang lain. Jika sandera wanita tidak berasal dari ahli Kitab, dan mereka menolak masuk Islam, mereka harus dibunuh (al-Māwardī 1978: 131).

Jika sandera wanita menebus dirinya dengan uang, maka diperbolehkan, karena penebusan ini adalah jual beli, dan uang tebusan mereka menjadi *ghānimah*. Jika imam (khalifah) ingin mengadakan pertukaran tawanan dengan tawanan perang kaum Muslimin yang ada pada orang-orang kafir, maka sebagai gantinya orang-orang yang menangkap tawanan perang tersebut diberi ganti rugi dari jatah kepentingan umum (al-Māwardī 1978: 131).

Begitu juga harta kaum muslimin yang dikuasai orang-orang musyrik, al-Māwardī mengatakan jika orang-orang musyrik menguasai harta kaum Muslimin, mereka tidak berhak memilikinya dan harta tersebut tetap menjadi hak milik kaum Muslimin. Jika harta tersebut dikuasai kembali kaum Muslimin, harta tersebut dikembalikan kepada pemiliknya tanpa pemberian ganti rugi kepada orang yang berhasil membebaskannya (al-Māwardī 1978: 132).

Selanjutnya mengenai lahan tanah yang dikuasai oleh kaum Muslimin menurut al-Māwardī lahan tanah tersebut dibagi kepada tiga bagian (al-Māwardī 1978: 134).

Pertama, lahan tanah yang dikuasai kaum Muslimin dengan kekerasan, dan secara paksa, hingga orang-orang kafir meninggalkannya, baik dengan pembunuhan, penyanderaan, atau pengusiran menurut al-Māwardī status lahan tanah tersebut adalah *ghānīmah* yang didistribusikan kepada orang-orang yang berhak mendapatkannya.

Kedua, lahan tanah yang dikuasai kaum Muslimin dengan damai, karena orang-orang kafir meninggalkannya karena ketakutan. Dengan penguasaan ini, lahan tanah tersebut menjadi tanah wakaf. Dan lahan tanah tersebut pajak dan uang pajaknya untuk gaji para pengawasnya.

Ketiga, kaum Muslimin menguasai lahan tanah tersebut secara damai. Dengan ketentuan lahan tanah tersebut tetap mereka miliki, namun mereka membayar pajak tanah tersebut.

Menurut al-Māwardī kesemua *ghānīmah* tersebut para penerimanya adalah para penerima *fai*. Yaitu, pertama Rasulullah Saw dan sepeninggalnya dialokasikan untuk kemaslahatan umum, kedua sanak kerabat Rasulullah SAW dari Bani *Hasyim* dan Bani *al-Muthalib*, ketiga anak-anak yaitu, keempat orang-orang miskin dan kelima para musafir (al-Māwardī 1978: 138).

Setelah pembagian seperlima selesai, maka pembagian *ghānīmah* dilanjutkan dengan pembagian *ghānīmah* kepada *ahlu radhakh*. *Ahlū radhakh*

adalah orang-orang yang ikut berperang, namun tidak mempunyai jatah *ghānīmah* misalnya budak, para wanita, anak-anak dan orang tua.

Usai pembagian seperlima dan bagian untuk *Ahlū radhakh*, pembagian *ghānīmah* dilanjutkan kepada orang-orang yang ikut berperang. mereka adalah orang laki-laki yang merdeka (bukan budak), muslim dan sehat yang ikut berperang (al-Māwardī 1978: 140).

### 3.4. *Jizyah*

*Jizyah* berasal dari kata *jāza'* yang bermakna sejumlah harta yang dibayarkan oleh *ahlul kitab*, yang mengikat perjanjian dengan kaum muslimin (Sabiq 2009: 595). Muhammad Iqbal mengatakan *Jizyah* adalah pajak kepala yang dibayarkan penduduk *dār al-Islam* yang bukan muslim kepada pemerintah Islam (Iqbal 2007: 278). Ini hampir sama dengan defenisi yang diberikan oleh Hasbi ash-Shiddieqy yang mengatakan *jizyah* adalah pajak kepala yang diwajibkan kepada semua orang non muslim laki-laki, merdeka dan sudah dewasa, sehat dan kuat serta masih mampu bekerja. Sedangkang Dzazuli mendefenikan *jizyah* adalah iuran negara (*dhārībah*) yang diwajibkan atas orang-orang ahli kitab sebagai imbanlan bagi usaha membela mereka dan melindungi mereka atau sebagai imbalan bahwa mereka memperoleh apa yang diperoleh orang-orang Islam sendiri, baik dalam kemerdekaan diri, pemeliharaan harta, kehormatan, dan agama (Dzazuli 2013: 229).

Begitu juga halnya dengan al-Māwardī, yang mengatakan mengatakan *jizyah* diambil dari kata *jaza'* (imbalan) sebagai balasan atas kekafirannya. Karena *jizyah* tersebut diambil dari mereka sedang mereka dalam keadaan hina. Sebagai imbalan atas jaminan keamanan yang diberikan kepada mereka. Kerena *jizyah* tersebut dipungut dari mereka dengan cara yang mudah (al-Māwardī 1978: 142).

Menurut al-Māwardī *jizyah* menjadi sumber keuangan negara itu berdasarkan firman Allah surah at-Taubah:29

فَتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا  
 حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا  
 الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَن يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ ﴿١٣٦﴾

Artinya: perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari Kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan RasulNya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam Keadaan tunduk.

Standar minimal *jizyah*, al-Māwardī mengemukakan pendapat imam Syafi'i yaitu satu dinar dan tidak boleh kurang dari satu dinar, menurutnya jumlah maksimal tidak bisa ditentukan dan hal ini dikembalikan kepada ijihad penguasa (al-Māwardī 1978: 143). Kemudian al-Māwardī mengatakan *jizyah* tidak dipungut kecuali dari orang laki-laki yang merdeka, dan berakal. *Jizyah* tidak dipungut dari wanita, anak-anak, orang gila, dan budak, karena mereka masih tanggungan dari pihak tertentu (suami, orang tua, pemilik budak, dan lain sebagainya).

### 3.5. *Al-Khāraj*

*Khāraj* secara sederhana dapat diartikan sebagai pajak tanah. Pajak tanah ini dibebankan atas tanah non-muslim dan dalam hal-hal tertentu juga dapat dibebankan atas umat Islam. Dalam sejarah Islam, kata ini diambil umat Islam dari bahasa administratif Bizantium yang makna asalnya adalah *upeti*. Dalam bahasa Persia, kata ini disebut *kharag*, semakna dengan *tributum* dalam bahasa Yunani pada masa kekuasaan Romawi masih jaya. Agaknya kata ini diterima menjadi kata Arab asli karena sama artinya dengan hasil bumi, yang secara sfesifik berarti pajak yang dibayar untuk pemilikan tanah (Iqbal 2007: 281).

Sedangkan *Khāraj* menurut al-Māwardī adalah uang yang dikenakan terhadap tanah dan termasuk hak-hak yang harus ditunaikan. *Khāraj* sama dengan pajak. Karena keterangan tentang pajak dalam al-Qur'an berbeda dengan keterangan tentang jizyah. Oleh karena itu, penanganan pajak diserahkan sepenuhnya kepada ijtihad imam.

Menurut al-Māwardī pajak (*Khāraj*) yang dikenakan terhadap tanah tersebut harus dikaji dengan mendalam. Jika pajak (*Khāraj*) tersebut ditentukan berdasarkan ukuran jārib (ukuran tempo dulu, satu jārib kira-kira sama dengan 576 hasta), misalnya setiap lahan yang luasnya satu jārib besar pajaknya adalah satu perak atau seperdelapan dirham, jika pajak sebagian tanah tersebut telah dihapus karena ke-Islaman pemiliknya, maka tanah sisanya tidak berubah hukumnya, dan pajak tanah yang telah gugur karena ke-Islaman pemiliknya tidak boleh disatukan kepada tanah tersebut. Sebaliknya, jika pajak yang dikenakan terhadap tanah tersebut adalah uang perdamaian dalam jumlah tertentu, maka uang perdamaian tersebut tidak dihapus (al-Māwardī 1978: 148).

Adapun yang menjadi dasar hukum *Khāraj* menjadi sumber keuangan negara menurut al-Māwardī adalah firman Allah Swt dalam surah al-Mu'minun ayat 72,

أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَاجُ رَبِّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ

Atau engkau (Muhammad) meminta upah kepada mereka? Sedangkan imbalan dari Tuhanmu lebih baik, karena Dia pemberi rezeki yang terbaik (al-Mu'minun).

Penentuan besaran *Khāraj* menurut al-Māwardī harus memperhatikan kandungan tanah. Itu berdasarkan yang pernah di contohkan pada masa sahabat, yaitu ketika Umar bin Khattab ra menentukan pajak untuk daerah-daerah Sawad di Irak, maka di salah satu daerah, Umar bin Khattab ra menetapkan pajak untuk setiap satu *jarib* besar pajaknya adalah

satu *qafiz* dan satu dirham. *Qafiz* adalah takaran tempo dulu, kira kira sama dengan 16 Kg.

Adapun yang menjadi keistimewaan pendapatnya mengenai kharaj ini yaitu, al-Māwardī berpendapat bahwa dalam hal sumber-sumber pendapatan negara tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan anggaran negara atau terjadi defisit anggaran, negara diperbolehkan untuk menetapkan pajak baru atau melakukan pinjaman kepada publik. Secara historis, hal ini pernah dilakukan oleh Rasulullah Saw. Untuk membiayai kepentingan perang dan kebutuhan sosial lainnya dimasa awal pemerintahan Madinah (Karim 2012: 305).

Menurut al-Māwardī, pinjaman publik harus dikaitkan dengan kepentingan publik. Namun demikian, tidak semua kepentingan publik dapat dibiayai dari pinjaman publik. Ia berpendapat bahwa ada dua jenis biaya untuk kepentingan publik, yaitu biaya untuk pelaksanaan fungsi-fungsi pelaksanaan negara dan biaya untuk kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat. dana pinjaman publik hanya dapat dilakukan untuk membiayai berbagai barang atau jasa yang disewa oleh negara dalam kerangka menjalankan pemerintahan. Sebagai gambaran, al-Māwardī menyatakan bahwa ada beberapa kewajiban negara yang timbul dari pembayaran berbasis sewa, seperti gaji para tentara dan biaya pengadaan senjata. Kewajiban seperti ini harus tetap dipenuhi terlepas dari apakah keuangan negara mencukupi atau tidak. Apabila dana tidak mencukupi negara dapat melakukan pinjaman kepada publik untuk memenuhi jenis kewajiban tersebut (al-Māwardī 1978: 214).

Dengan demikian, menurut al-Māwardī pinjaman publik hanya diperbolehkan untuk membiayai kewajiban negara yang bersifat pelaksanaan negara. Adapun terhadap jenis kewajiban yang bersifat lebih kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat, negara dapat memberikan pembiayaan yang berasal dari dana lain seperti pajak.



Pernyataan al-Māwardī tersebut juga mengindikasikan bahwa pinjaman publik dilakukan jika didukung oleh kondisi ekonomi yang ada dan yang akan datang serta tidak bertujuan konsumtif. Disamping itu, kebijakan pinjaman publik merupakan solusi terakhir yang dilakukan oleh negara dalam menghadapi defisit anggaran (Azmi 2002: 88).

### **3.2. Pengelolaan Keuangan Negara Menurut al-Māwardī**

Pengelolaan keuangan negara, al-Māwardī mengatakan, negara membutuhkan lembaga keuangan negara (*Bayit al-Māl*). Yang didirikan secara permanen yang berguna untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya. *Bayit al-Māl* berasal dari kata *bait al-māl*, *bait* artinya rumah dan *al-māl* yang berarti harta. Sedangkan menurut istilah *Bayit al-Māl* adalah lembaga keuangan negara yang bertugas menerima, menyimpan dan mendistribusikan uang negara sesuai dengan aturan syariat ( Dahlan 2001: 186).

#### **3.2.1. *Bayit al-Māl***

Pendapatan negara dalam berbagai sumber seperti, *zakat*, *ghānīmah*, *khāraj*, *jizyah*, dan *fai'* serta pajak tambahan dan pinjaman publik apabila negara menghadapi defisit anggaran. Akan disimpan dalam pos yang terpisah dan dibelanjakan sesuai dengan alokasinya masing-masing.

Berkaitan dengan pembelanjaan harta *Bayit al-Māl*, al-Māwardī menegaskan bahwa jika dana pada pos tertentu tidak mencukupi untuk membiayai kebutuhan yang direncanakannya, pemerintah dapat meminjam uang belanja tersebut dari pos yang lain (al-Māwardī. 1978. 215). al-Māwardī juga menyatakan bahwa pendapatan dari setiap *Bayit al-Māl* provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan kebutuhan publiknya masing-masing. Jika terdapat kelebihan, gubernur mengirimkan sisa dana tersebut kepada pemerintah pusat. Sebaliknya, pemerintah pusat atau provinsi yang

memperoleh pendapatan kelebihan harus mengalihkan sebagian harta *Bayit al-Māl* kepada daerah-daerah yang mengalami *defisit* (al-Māwardī 1978: 31).

Lebih jauh, al-Māwardī menegaskan, tanggung jawab *Bayit al-Māl* adalah untuk memenuhi kebutuhan publik. al-Māwardī mengklasifikasikan berbagai tanggung jawab *Bayit al-Māl* ke dalam dua hal, yaitu:

1. Tanggung jawab yang timbul dari berbagai harta benda yang disimpan di *Bayit al-Māl* sebagai amanah untuk didistribusikan kepada mereka yang berhak.
2. Tanggung jawab yang timbul seiring dengan adanya pendapatan yang menjadi aset kekayaan *Bayit al-Māl* itu sendiri (al-Māwardī 1978: 214).

Berdasarkan kategori yang dibuat oleh al-Māwardī tersebut, kategori pertama dari tanggung jawab *Bayit al-Māl* terkait dengan pendapatan negara yang berasal dari sedekah. Karena pendapatan sedekah yang diperuntukan bagi kelompok masyarakat tertentu tersebut telah ditentukan dan tidak dapat digunakan untuk tujuan-tujuan umum, negara hanya diberi kewenangan untuk mengatur pendapatan itu sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh ajaran Islam. Dengan demikian kategori tanggung jawab *Bayit al-Māl* yang pertama ini merupakan pembelanjaan publik yang bersifat tetap dan minimum (Karim 2012: 310).

Menurut al-Māwardī, seluruh jenis kekayaan yang menjadi milik kaum Muslimin secara umum dan bukan milik perorangan secara khusus merupakan bagian dari harta *Bayit al-Māl* (al-Māwardī. 1978. 214). Kemudian al-Māwardī membagi kekayaan kaum Muslimin kedalam tiga bagian yaitu *fa'i*, *ghanimah* dan zakat. Dan yang menjadi harta bayit al-Mal adalah *fa'i* karena pendistribusiannya diserahkan sepenuhnya pendapat dan ijtihad Imam. Dan menurutnya *ghanimah* bukan hak Bayit al-Mal. Karena ia menjadi hak orang yang ikut berperang.

Lebih jauh, al-Māwardī mengklasifikasikan kategori tanggung jawab *Bayit al-Māl* yang kedua ini kedalam dua hal. Pertama, tanggung jawab yang

timbul sebagai pengganti atas nilai yang diterima (*badal*), seperti untuk pembayaran gaji para tentara dan biaya pengadaan senjata. Karena tanggung jawab ini ada seiring dengan nilai yang diterima, negara harus menetapkan tuntutananya. Pelaksanaan tanggung jawab ini menghasilkan biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah, berapapun besarnya.

Kedua, tanggung jawab yang muncul melalui bantuan dan kepentingan umum. al-Māwardī menyatakan bahwa pelaksanaan jenis tanggung jawab ini berkaitan dengan keberadaan dana *Bayit al-Māl*. Jika terdapat dana yang cukup di *Bayit al-Māl*, tanggung jawab negara atas kepentingan publik harus dipenuhi. Akan tetapi, dalam hal tidak ada dana yang cukup di *Bayit al-Māl*, maka pelaksanaan tanggung jawab sosial (*fardh kifayah*) seluruh kaum Muslimin (al-Māwardī 1978: 214).

Dalam hal pendistribusian pendapatan zakat, al-Māwardī menyatakan bahwa kewajiban negara untuk mendistribusikan harta zakat kepada orang-orang fakir dan miskin hanya pada taraf sekedar untuk membebaskan mereka dari kemiskinan. Tidak ada batasan jumlah tertentu untuk membantu mereka kerana pemenuhan kebutuhan merupakan istilah yang relatif. Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga terbebas dari kemiskinan, seseorang bisa jadi hanya cukup 1 *dinar*, sementara yang lain mungkin membutuhkan 100 *dinar* (al-Māwardī 1978: 122).

Disamping itu, al-Māwardī berpendapat zakat harus didistribusikan diwilayah tempat zakat itu diambil. Pengalihan zakat ke wilayah lain hanya diperbolehkan apabila seluruh *mustahiq* zakat diwilayah tersebut telah menerima secara memadai. Kalau terdapat kelebihan, maka wilayah yang paling berhak menerimanya adalah wilayah yang terdekat dengan wilayah tempat zakat tersebut diambil (al-Māwardī 1978: 124).

Lebih jauh, al-Māwardī menyatakan bahwa untuk menjamin pendistribusian harta *Bayit al-Māl* berjalan lancar dan tepat sasaran, negara harus memberdayakan Dewan *Hisbah* semaksimal mungkin. *Hisbah* menurut al-Māwardī adalah

الحسبه : هي أمر بالمعروف إذا ظهر تركه ونهى عن المنكر إذا أظهر فعله

Artinya: “Hisbah ialah menyuruh kepada kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak diamalkan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran dikerjakan.

Kemudian yang menjadi petugas Hisbah harus memenuhi syarat-syarat seperti ia harus orang merdeka, adil, mampu berpendapat, tajam dalam pemikiran, kuat agamanya, dan mempunyai pengetahuan tentang kemungkaran-kemungkaran yang terlihat. Seperti yang dikatakan al-Māwardī,

كذلك فمن شروط والى الحسبة أن يكون حرا عدلا ذا رأى وصرامة  
وخشونة فى الدين وعلم بالنكرات الظاهرة

Dalam hal ini, salah satu fungsi *muhtasib* adalah memperhatikan kebutuhan publik serta merekomendasikan pengadaan proyek kesejahteraan bagi masyarakat umum. Al-Māwardī menegaskan,

إذا تعطل شربه أو إستخدم سوره أو كان يطرقه بنو السبيل من ذوى  
الحاحات فكفوا عن معونهم , فإن كان فى بيت المال مال لم يتوجه  
عليهم فيه ضرر أمر بإصلاح شربهم وبناء سورههم و بمعونة بنى السبيل  
فى الإختياز بهم, لأنها حقوق تلزم بيت المال دونهم

jika mekanisme pengadaan air minum ke kota mengalami kerusakan, atau dinding sekitarnya bocor, atau kota tersebut banyak dilintasi oleh para musafir yang sangat membutuhkan air, maka *muhtasib* (petugas *hisbah*) harus memperbaiki sistem air minum, merekonstruksi dinding dan memberikan bantuan keuangan kepada orang-orang miskin, karena hal ini adalah kewajiban *Bayit al-Māl* dan bukan kewajiban masyarakat (al-Māwardī 1978: 245).

Dapat disimpulkan *muhtāsib* (petugas *hisbah*) menurut al-Māwardī haruslah orang yang merdeka, adil, mampu berpendapat, memiliki pemikiran yang tajam, kuat agamanya serta mempunyai pengetahuan tentang

kemungkar-kemungkar yang terlihat. Karena *muhtāsib* (petugas *hisbah*) harus memperhatikan kebutuhan publik serta merekomendasikan pengadaan proyek kesejahteraan bagi masyarakat umum.

### 3.2.2. *Dīwan*

*Dīwan* adalah lembaga administrasi negara. Lembaga administrasi negara menurut al-Māwardī dibuat untuk menjaga hak-hak negara seperti tugas-tugas, dan kekayaan negara, serta pihak yang mengerjakannya, seperti para tentara atau pegawai. Lembaga administrasi negara dalam Islam pertama kali dibuat pada masa pemerintahan Umar bin Khattab (al-Māwardī 1978: 199).

Umar bin Khattab mendirikan *dīwan* atau lembaga administrasi negara dilatarbelakangi pada saat Abu Hurairah menghadap kepada Umar bin Khattab dengan membawa sejumlah uang dari Bahrain. Umar bin Khattab bertanya kepada Abu Hurairah, “berapa jumlah uang yang engkau bawa?” Abu Hurairah menjawab, “lima ratus ribu dirham”, Umar menganggap uang tersebut sangat banyak, kemudian ia berkata, “tahukah engkau apa yang engkau katakan tadi?” Abu Hurairah berkata, “ya lima ratus ribu dirham”, Umar bin Khattab berkata “apakah semuanya baik?” Abu Hurairah berkata aku tidak tahu. Umar bin Khattab segera naik mimbar, ia memuji Allah dan menyanjungnya, dan sesudahnya ia berkata, “hai manusia, sungguh telah datang kepada kalian uang yang sangat banyak sekali. Jika kalian mau, kita takar untuk kalian dan jika kalian mau kita hitung untuk kalian?” salah seorang dari hadirin berkata, “wahai Amirul Mukminin, aku pernah melihat orang-orang non Arab membuat lembaga administrasi negara untuk mereka. Oleh karena itu, buatlah lembaga administrasi negara untuk kita (al-Māwardī 1978: 199).

Al-Māwardī membagi lembaga administrasi negara ke empat bagian yaitu, lembaga administrasi khusus tentang tentara, lembaga administrasi khusus tentang propinsi-propinsi, lembaga administrasi khusus tentang pegawai, pengangkatan dan pemecatan, dan lembaga administrasi khusus tentang pemasukan dan pengeluaran Bayit al-Mal.

#### 1. Lembaga administrasi khusus tentang tentara.

Lembaga administrasi ini menurut al-Māwardī memuat pengukuhan para tentara dan penentuan gaji mereka. Pengukuhan nama-nama mereka dalam

lembaga administrasi negara menurut al-Māwardī harus memenuhi tiga syarat yaitu (al-Māwardī 1978: 203) :

- a. Sifat-sifat mereka yang membuat mereka berhak dikukuhkan sebagai tentara.
- b. Sebab yang menjadikan mereka berhak mendapatkan penggolongan.
- c. Kondisi mereka, karna gaji mereka ditentukan berdasarkan kondisi mereka.

Kemudian menurut al-Māwardī jika para tentara telah dikukuhkan dalam dokumen negara, maka penggolongan mereka terbagi kepada dua jenis yaitu umum dan khusus. Menurutnya penggolongan khusus ialah penggolongan kabilah dan ras, sehingga setiap kabilah mempunyai tanda tersendiri yang membedakannya dari ras lain.

Mengenai penentuan gaji tentara, al-Māwardī mengatakan standar penentuan gaji tentara adalah cukup untuk tentara tidak mencari penghasilan tambahan yang membuatnya tidak bisa melindungi wilayah negara. Dan setandar itu harus memperhatikan tiga aspek yaitu, jumlah keluarga yang ia tanggung, jumlah kuda yang ia tambat, dan lokasi dimana ia ditempatkan (al-Māwardī 1978: 204).

## 2. Lembaga administrasi khusus tentang propinsi-propinsi.

Menurut al-Māwardī lembaga administrasi khusus tentang propinsi-propinsi mencakup enam. Aspek pertama, penentuan propinsi yang membedakannya dengan propinsi lain. Jadi setiap propinsi harus diberi batas dengan daerah lain. Aspek kedua, status propinsi harus dijelaskan apakah propinsi tersebut ditaklukkan dengan kekerasan atau dengan jalan damai? Termasuk status tanah di propinsi tersebut apakah tanah zakat atau tanah pajak.

Aspek ketiga, hukum-hukum pajak di propinsi tersebut, apakah ditentukan berdasarkan penentuan hasil tanaman, atau berdasarkan uang?, jika pajak ditentukan berdasarkan pembagian hasil tanaman, maka harus disebutkan jumlah pembagiannya. Apakah seperempat, sepertiga atau

seperdua. Dan jika pajak berupa uang, maka bisa jadi besarnya disamakan pada semua jenis tanaman atau dibedakan.

Aspek keempat, pendapatan jumlah orang-orang kafir dzimmi dan kesepakatan jizyah yang dikenakan kepada mereka. Aspek kelima, jika salah satu propinsi mempunyai lokasi pertambangan, maka harus disebutkan jenis pertambangannya, dan jumlah jenis barang tambang didalamnya. Aspek keenam, jika daerah tersebut berbatasan dengannegeri kafir, dan jika mereka memasuki negara Islam, maka kekayaan mereka diambil sepersepuluh secara damai (al-Māwardī 1978: 207).

### 3. Lembaga administrasi khusus tentang pegawai, pengangkatan dan pemecatan

Menurut al-Māwardī pada lembaga administrasi ini mencakup pada lima aspek yaitu, aspek pertama, pencatatan pihak yang mengangkat pegawai, yaitu pihak yang perintahnya harus direalisasi, dan mempunyai otoritas. Aspek kedua, pihak yang boleh diangkat menjadi pegawai, yaitu orang yang mempunyai skill dan bisa dipercaya. Aspek ketiga, pencatatan jenis pekerjaan, hal ini harus memenuhi tiga syarat yaitu (al-Māwardī 1978: 209):

- a. Penentuan daerah kerja.
- b. Penentuan pekerjaan yang harus ia kerjakan.
- c. Pengetahuan tentang kewajiban dan hak yang dimilikinya dengan rinci.

Aspek keempat, masa tugas. Menurut al-Māwardī penentuan masa tugas tidak lepas dari salah satu dari tiga kondisi yaitu(al-Māwardī 1978: 210):

- a. Masa tugas ditentukan untuk masa tertentu misalnya beberapa beberapa bulan atau beberapa tahun.
- b. Masa tugas ditentukan berdasarkan jenis pekerjaan. Misalnya *muwalli* (pihak pengangkat), berkata pada pihak *muwalla* (pegawai yang diangkat), “aku mengangkatmu dengan tugas menarik pajak daerah ini pada tahun ini”.

- c. Pengangkatan bersifat mutlak, alam arti tidak ditentukan dengan waktu atau jenis pekerjaannya.

Aspek kelima, teknis pengangkatan pegawai. Jika pengangkatan pegawai dalam bentuk ucapan yang diucapkan pihak *muwalli*, maka diperbolehkan sebagaimana hal terjadi pada semua akad. Jika pengangkatan pegawai dilakukan dengan tulisan *muwalli*, maka diperbolehkan dan kekuasaannya sah.

4. Lembaga administrasi khusus tentang pemasukan dan pengeluaran *Bayit al-Mal*

Lembaga administrasi khusus tentang pemasukan dan peneluaran *Bayit al-Mal* yaitu semua harta yang dimiliki kaum Muslimin dan tidak diketahui siapa sebenarnya pemilik yang sebenarnya. Harta tersebut menjadi milik *Bayit al-Mal*. Menurut al-Māwardī jika permasalahannya demikian maka kekayaan yang dimiliki kaum Muslimin terbagi kedalam tiga bagian yaitu *fa'i ghanimah* dan zakat.

Menurut al-Māwardī harta *fa'i* termasuk hak *Bayit al-Mal*, karena perdistribusiannya diserahkan sepenuhnya kepada pendapat Imam. Sedangkan *ghanimah* itu bukan hak *Bayit al-Mal*, karena ia menjadi hak orang-orang yang mendapatkannya. Sedangkan zakat menurut al-Māwardī menjadi hak *Bayit al-Mal* yaitu hanya zakat harta yang terpendam dan zakat zakat yang lain sudah ada yang berhak menerimanya berdasarkan ketentuan syariat.