

### **BAB III**

#### **PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS MENGENAI KONSEP AL-MAWARDI TENTANG *DIWAN* DAN *HISBAH***

#### **A. Penyajian Data Mengenai Konsep Al-Mawardi Tentang *Diwan* (Administrasi Negara) dan *Hisbah* (Ketertiban Umum).**

##### **1. Biografi Al-Mawardi**

###### **a. Kehidupan dan Pendidikan Al-Mawardi**

Nama lengkap Al-Mawardi adalah Abul Al-Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi al-Basri al-Syafi'i. Ia dilahirkan di kota Basrah Iraq pada 364 H/974 M, ketika kebudayaan Islam mencapai masa-masa kejayaannya di tangan para *khalifah* Abbasiyah.

Kota kedua tempat Al-Mawardi belajar menuntut ilmu setelah Basrah adalah Bagdad. Di sinilah anak penyuling dan penjual air mawar (Mawardi berasal dari kata *ma'* (air) dan *ward* (mawar) ini pertama kali belajar hadis dan fiqih kepada al-Hasan bin Ali bin Muhammad al-Jabali yang merupakan seorang pakar dibidang hadis dan bahasa di zamannya, dan kepada Abi al-Qasim Abdul Wahid bin Muhammad al-Shaimari yang merupakan seorang hakim di Basrah saat itu. Kemudian ia melanjutkan studinya ke kota Bagdad di "kampus" *al-Za'farani* untuk menajamkan ilmunya di bidang hadis dan *fiqih* dengan berguru kepada seorang guru bernama Abu Hamid bin Thohir al-Isfirayini (W. 406 H).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoepp, 1997), Jilid 1, h. 120.

Selanjutnya ia mengembara ke berbagai daerah, tetapi pada akhirnya Bagdad dipilihnya sebagai tempat tinggal dan mengajar di sana beberapa tahun. Di kota ini pula ia menghabiskan waktunya untuk menulis sejumlah buku pada beberapa disiplin ilmu, seperti di bidang ilmu *fiqih*, *hadis*, *tafsir*, tata bahasa Arab, sastra, filsafat, administrasi, politik, etika dan ilmu-ilmu kemasyarakatan.<sup>2</sup>

Di samping sebagai penulis yang produktif, Al-Mawardi adalah seorang hakim agung yang berkedudukan di kota Nisabur yang diangkat pada tahun 429 H, setelah ia menjadi hakim di berbagai daerah. Ia dikenal sebagai "hakim rakyat", karena selalu keluar-masuk kampung untuk mencari tahu dari dekat dan secara langsung melihat apa yang sebenarnya terjadi dan diperkarakan orang.<sup>3</sup>

Salah satu dari fatwa Al-Mawardi yang kontroversial pada saat itu adalah fatwanya yang melarang pemberian gelar *Syahinsyah*, raja di raja, *malik al-muluk* kepada Jalal al-Daulah bin Buwaihi yang menjabat *Amir* kota Bagdad ketika itu. Padahal Buwaihilah yang menobatkan Al-Qadir Billah sebagai *khalifah* setelah menumbangkan *khalifah* Al-Tha'i Lillah (974-991 M), yang nama lengkapnya adalah Abdul Karim bin Al-Muthi'.

Al-Mawardi melarang pemberian gelar tersebut ketika para hakim dan *fuqaha* Bagdad memperbolehkan penggunaannya pada sang *amir*. Karena

---

<sup>2</sup> Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Bedah Al-Ahkamus Sulthaniyyah Al-Mawardi*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 2000), h. 21.

<sup>3</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 1993), Edisi 5, h. 58.

fatwanya yang melarang pemberian gelar tersebut, hubungan Jalal Al-Daulah dan Al-Mawardi menjadi renggang, tetapi *khalifah* Al-Qadir Billah (*khalifah* ke-25) dari *daulah* Abbasiyah tetap menaruh respek terhadapnya.<sup>4</sup>

Jabatan hakim agung (*rais al-qudhat* atau *qadhi al-qudhat* atau *aqdha al-qudhat*) terus dipegangnya sampai wafat di tahun 450 H. Istilah *rais*, *aqdha* dan *qadhi al-qudhat* ini tidak selalu berarti pemiliknya memang benar-benar menjabat hakim agung. Tetapi ini bisa juga berarti umum, yaitu orang yang sangat alim di bidang ilmu keagamaan, terutama *fiqih*. Dalam sejarah Islam, Al-Mawardi adalah orang pertama yang diberi gelar dengan *laqab* tersebut.<sup>5</sup>

Jabatan terhormat lain yang pernah dipegangnya adalah kedudukannya sebagai duta keliling bagi *khalifah* Al-Qadir; *khalifah* yang cendikia dan pencinta buku dari 381 H sampai 422 H).<sup>6</sup>

#### b. Pemikiran-pemikiran Al-Mawardi tentang Politik

Al-Mawardi merupakan seorang pemikir Islam, *faqih* dan *hafidz* terbesar mazhab Syafi'i, pakar politik pemerintahan Abbasiyah, cendikiawan dalam berbagai cabang keilmuan (*fununul 'ilmi*), pemikirannya objektif, metodologi ilmu yang akurat, dan mewariskan kepada umat Islam karya-karya master piece sebagai bagian dari akumulasi peradaban Islam.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> A. Muin Umar, *Historiografi Islam*, (Jakarta: Raja Wali, 1997), h. 60.

<sup>5</sup> Jainal Ahmad, *Seratus Muslim Terkemuka*, terj. Tim Pustaka Firdaus (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), cet.7, h. 210.

<sup>6</sup> Abdul Aziz Dahlan, *Loc.Cit.*

<sup>7</sup> Aan Jaelani, *Masyarakat Islam dalam Pandangan Al-Mawardi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2002), h. 41.

Para sejarawan politik sepakat bahwa Al-Mawardi adalah pemikir politik pertama yang menjelaskan tentang bagaimana mekanisme pemilihan kepala negara dan pemecatannya, baik dengan sendirinya maupun oleh hal-hal eksternal. Para pemikir sebelumnya, semasanya dan bahkan sesudahnya sampai abad-abad pertengahan seperti Al-Farabi, Ibnu Taimiyah, Ibnu Khaldun, Al-Ghazali; tidak ada yang menjelaskan bagaimana seharusnya kepala negara itu dipilih.

Salah satu pandangan Al-Mawardi adalah kekuasaan kepala negara berasal dari: *pertama*, pemilihan oleh pemilih, baik dengan sistem perwakilan melalui lembaga *ahl al-halli wa al-'aqdi* (semacam MPR) maupun *ahl al-syura* atau tim formatur kecil. *Kedua*, berasal dari penunjukkan oleh kepala negara sebelumnya yang disebut suksesi individual (dasarnya adalah suksesi Umar bin al-Khattab dari Abu Bakar).

Menurut Al-Mawardi, seorang kepala negara; baik dipilih melalui pemilihan maupun di tunjuk, adalah tidak kebal dari pemecatan, dan tidak dianggap suci. Ia sangat mungkin di pecat jika misalnya telah berubah keadaannya, jasmani maupun rohani. Karena itu tidak berlebihan kalau Al-Mawardi adalah pelopor adanya teori kontrak sosial dalam politik. Sebab, lima abad kemudian barulah tokoh seperti Thomas Hobbes (meninggal 1679 M), John Locke (meninggal 1704 M) dan Jean Jacques Rousseau (meninggal 1778 M) baru menjelaskannya.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Op.Cit*, h. 30..

Al-Mawardi juga menyebut sumber kekuasaan bagi kepala daerah atau negara bagian. Yakni kekuasaan seorang *amir*, kepala daerah, adalah bisa datang dari dirinya sendiri, atau melalui *istila'*, melalui perebutan kekuasaan. Seorang *amir* atau kepala daerah yang memberontak untuk mendapatkan kekuasaan atau mengangkat dirinya sebagai *amir*, harus dibenarkan kekuasaan politiknya atas wilayah teritorialnya, jika ia masih berpegang pada peraturan-peraturan Allah SWT. dan Rasul-Nya.

Banyak rincian yang dipersyaratkan Al-Mawardi dalam menegaskan permasalahan kekuasaan *istila'* ini, antara lain bahwa sang *amir* haruslah tetap mengakui kekuasaan yang dimiliki oleh kepala negara. Dengan demikian, tujuan politik agama, yaitu terlaksananya *syariat* di tangan *khalifah* tetap terjamin, negara tetap dalam keadaan aman dan tertib, tidak ada kekacauan.<sup>9</sup>

Mengenai kitab *Al-Ahkamus Sulthaniyyah*, maka dinggap sebagai karya Al-Mawardi yang paling komplit dalam membahas demokrasi, politik-kekuasaan, politik-kepemimpinan, lembaga politik, pranata sosial dan penanganan konflik atau lembaga peradilan. Begitu detailnya buku ini, sehingga fondasi-fondasi negara Islam dalam arti keharusan adanya lembaga *khalifah*, persyaratan-persyaratan calon *khalifah*, wilayah-wilayah wewenang dan kekuasaan khalifah, aturan-aturan untuk lembaga kementerian, pejabat-pejabat *tafwidh*, birokrasi dan tata usaha-administrasi, kepala-kepala daerah, panglima-panglima perang, kesemuannya itupun di rinci sedemikian rupa.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 31.

Perincian Al-Mawardi tentang pengaturan dan administrasi pemerintahan tersebut, baik yang murni politik maupun yang berkaitan dengan agama; barangkalai adalah sebuah inovasi dari pemikirannya. Belum pernah ada atau setidaknya belum ditemukan orang sebelumnya yang berbuat seperti yang dilakukannya dalam satu buku. Terbukti bahwa sampai kini *Al-Ahkam al-Sulthaniyyah* masih menjadi buku panduan yang utama dalam politik Islam.<sup>10</sup>

### c. Karya-karya Al-Mawardi

Semasa hidupnya, Al-Mawardi telah banyak mengarang buku-buku dan karya tulis lainnya. Karya-karyanya tidak hanya berputar pada satu cabang disiplin ilmu saja. Seperti laayaknya banyak cendikiawan abad 5 H, ia menulis tentang beragam disiplin ilmu-ilmu ke-Islaman, yang secara garis besarnya karyanya dapat dikelompokkan dalam tiga cabang, yaitu keagamaan, sosial-politik, serta kebahasaan dan kesastraan.<sup>11</sup>

Berikut ini dikemukakan sejumlah karyanya yang sudah pernah di cetak maupun yang masih dalam manuskrip yang disimpan di sejumlah perpustakaan atau di mesium:

*Pertama*; bidang keagamaan, meliputi:

- 1) *Kitab al-tafsir*, juga dikenal dengan nama *al-Nukat wa al-'Uyun fi Tafsir al-Qur'anul karim*. Kitab ini belum pernah diterbitkan, dan naskah manuskripnya berserakan di berbagai perpustakaan dunia. Namun banyak di kutip oleh Al-Qurthubi dalam *Al-Jamiul Ahkamul Qur'an* dan Ibnul Jauzi dalam *Zadul Masir*-nya.
- 2) *Adab al-Din wa Dunya*. Kitab ini dijadikan sebagai buku wajib bagi pelajar-pelajar menengah tingkat pertama. Topik buku ini adalah

---

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 32.

<sup>11</sup> Abdul Aziz Dahlan, *Loc.Cit*.

seputar etika dan moral keagamaan murni, dan tentang etika bermasyarakat.

- 3) *Al-Hawi al-Kabir*. Kitab ini secara khusus membahas persoalan-persoalan fiqh mazhab Syafi'i, tetapi juga di bicarakan pandangan-pandangan pendiri mazhab lain, terutama Abu Hanifah.
- 4) *Kitab al-Iqna'*. Kitab ini merupakan ringkasan dari kitab *al-Hawi al-Kabir*.
- 5) *Kitab A'lam al-Nubuwwah*. Sampai kini kitab tentang bukti-bukti kenabian ini belum pernah diterbitkan.
- 6) *Kitab Adab al-Qadhi*. Belum pernah diterbitkan. Kini manuskripnya tersimpan di perpustakaan Sulaimaniyah di Istanbul Turki.

*Kedua*; bidang sosial-politik, meliputi:

- 1) *Kitab al-Ahkamus Sulthaniyyah wa al-Wilayat al-Diniyah*. Ini adalah tulisan Al-Mawardi yang paling awal diterbitkan dan paling di kenal di dunia Islam.
- 2) *Nasihah al-Muluk* (nasihat kepada raja). Belum pernah diterbitkan. Naskah tulisannya terdapat di perpustakaan nasional Paris.
- 3) *Tashil al-Nadzar wa Ta'jil al-Dzaft*. Masih didalam manuskrip di perpustakaan Gothe Jerman.
- 4) *Kitab Qawanin al-Wizaroh wa Siyasa al-Mulk*. Diterbitkan pertama kali oleh *Dar al-'Ushur* Kairo pada tahun 1929 dengan judul *Adab al-Wazir* (pedoman untuk para menteri).<sup>12</sup>

Bagi pengamat, teoritis politik dan sosiologi Al-Mawardi dengan empat buku sosial-politik tersebut memiliki kedudukan tersendiri, bahkan jika dibandingkan dengan kapasitasnya sebagai cendikiawann keagamaan.<sup>13</sup>

*Ketiga*; bidang bahasa dan kesusastraan, meliputi:

- 1) *Kitab fi al-Nahwu*. Buku ini tidak diketahui nasibnya.
- 2) *Al-Amtsal wa al-Hikam*. Dalam kitab ini, Al-Mawardi mengumpulkan berbagai pribahasa Arab, kata-kata mutiara dan syair-syair pilihan. Ada 300 motto, 300 bait sajak, dan 300 hadis pilihan. Kini masih berbentuk manuskrip yang tersimpan di perpustakaan Universitas Leiden Belanda.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Nur Mufid dan A. Nur Fuad, *Op.Cit.h.* 26.

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 27.

<sup>14</sup> *Ibid*, h. 28.

## 2. Konsep Al-Mawardi tentang *Diwan* dan *Hisbah*.

### a. Konsep tentang *Diwan*.

Menurut al-Mawardi pembentukan *diwan* (lembaga administrasi negara) sangat penting sekali keberadaannya dalam suatu negara, karena dibentuk untuk mencatat secara jelas dan memelihara hal-hal yang berkaitan dengan perihal urusan pemerintahan (kesultanan). Hal ini seperti yang dikemukakannya:

15

"*Diwan* dibuat ialah untuk mencatat milik pemerintah, seperti tugas-tugas dan harta milik negara, serta orang-orang yang bertanggung-jawab atasnya, seperti pada tentara dan para pegawai. Adapun sebab penamaannya sebagai *diwan* karena dua hal: *Pertama*, pada suatu hari, ketika Kisra membuka kembali catatan pekerjaannya. Pada waktu itu, ia mendapati para pegawainya melakukan dengan cara sendiri pengadministrasian, sehingga ia berkata "*diwanuh*", maksudnya orang-orang gila. Dengan itu, sistem pencatatan yang ia gunakan terhadap para pegawainya itu kemudian dinamakan dengan *diwan*. Dan tatkala kata itu banyak dipergunakan, huruf "h" kemudian dibuang dalam pengucapan sehari-hari, untuk memudahkan pengucapan kata itu "*diwan*". *Kedua*, dalam bahasa Persia, kata "*diwan*" merupakan nama setan. Karena itu, catatan negara kemudian dinamakan dengan kata itu, karena kepandaian dan kemampuannya mengetahui hal-hal yang nyata dan yang tidak tampak, serta dapat menyatukan hal-hal yang jauh dan terpisah-pisah. Kemudian tempat duduk mereka dinamakan dengan nama itu pula, "*diwan*". Adapun

---

<sup>15</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkamus Sulthaniyyah*, (Beirut: Darul Fikri, t.th), h. 199.

orang yang pertama kali menggunakan sistem dewan tersebut dalam Islam adalah Umar Ibnul Khaththab ra".<sup>16</sup>

Mengenai sejarah yang menyebabkan Umar Ibnul Khaththab ra. pertama kali menggunakan diwan ternyata dikalangan ulama dan sejarawan Islam berbeda pendapat. Salah satu penyebabnya Menurut Al-Mawardi adalah:

17

"Terjadi perbedaan pendapat di kalangan ulama yang menjadi penyebab (Umar Ibnul Khaththab ra.) menggunakan diwan. Sebagian fuqaha berkata: latar belakangnya, bahwa Abu Hurairah ra. dengan membawa sejumlah uang dari Bahrain. Umar Ibnul Khaththab bertanya kepada Abu Hurairah: berapa jumlah uang yang engkau bawa? Abu Hurairah menjawab: lima ratus ribu dirham. Umar Ibnul Khaththab menganggap uang tersebut sangat banyak, kemudian ia berkata: tahukah engkau, apa yang engkau katakan tadi? Abu Hurairah berkata: ya, lima ratus ribu dirham. Umar Ibnul Khaththab berkata: apakah semuanya baik? Abu Hurairah berkata: aku tidak tahu. Umar Ibnul Khaththab segera naik mimbar. Ia memuji Allah dan menyanjung-Nya, 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 hadirin berkata: wai

---

<sup>16</sup> Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam (Terjemah Al-Ahkamus Sulthaniyyah wil wilayahud Diniyah Imam Al-Mawardi )*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 380.

<sup>17</sup> Al-Mawardi, *Loc.Cit.*

Amirul Mikminin, aku pernah melihat orang-orang non Arab telah membuat suatu *diwan* n untuk mereka. Oleh karena itu, buatlah pula diwan negara untuk kami". Sebagian Fuqaha lain berkata: latar belakang pembuatan dokumen negara, bahwa Umar Ibnul Khaththab ra. mengirim pasukan perang ke suatu daerah, dan ketika itu Al-Hurmuzan sedang berada di tempat Umar Ibnul Khaththab. Al-Hurmuzan berkata kepada Umar Ibnul Khaththab: keluarga delegasi telah engkau beri uang. Jika salah seorang dari mereka tertinggal dan menunda keberangkatannya, maka temanmu bisa mengetahuinya dari mana? Buatlah diwan negara untuk mereka! Umar Ibnul Khaththab menanyakan apa yang dimaksud dengan diwan tersebut kepada Al-Hurmuzan, kemudian Al-Hurmuzan menjelaskan kepadanya (Umar Ibnul Khaththab ra.)".<sup>18</sup>

Lebih lanjut Al-Mawardi mengemukakan:

19

"Pada dasarnya diwan dibuat berdasarkan kecenderungan bangsa Arab dalam mengklasifikasikan urutan manusia dengan melihat kepada status nasab, dan melebihkannya dari yang lain dalam pembagian karena lebih dahulu masuk Islam dan karena besarnya jasa seseorang dalam membela Islam. Jika orang-orang yang lebih dahulu masuk Islam, maka kelebihan itu ditentukan dengan keberanian dan kemampuan mereka dalam berjihad."<sup>20</sup>

Mengenai konsep pembagian *diwan* (lembaga administrasi negara) Al-Mawardi mengemukakan:

---

<sup>18</sup> Fadli Bahri, *Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam (Terjemah Al-Ahkamus Sulthaniyyah Imam Al-Mawardi)*, (Jakarta: Darul Falah, 2009), h. 335-336.

<sup>19</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 202.

<sup>20</sup> Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, *Op.Cit*, h. 387.

21

"*Diwan* pada lembaga pemerintahan itu terbagi kepada empat macam: *Pertama*, *diwan* khusus menangani tentang tentara, mengatur tentang pengukuhan (pengangkatan) tentara dan penggajihannya. *Kedua*, *diwan* khusus menangani tentang wilayah masing-masing propinsi dan kewajiban-kewajibannya. *Ketiga*, *diwan* khusus menangani pengangkatan pegawai, penugasannya dan pemberhentiannya. *Keempat*, *diwan* khusus menangani *baitul mal* (kas keuangan negara), yaitu dari masalah pemasukannya dan masalah pengeluarannya".<sup>22</sup>

Jika seseorang itu telah memenuhi berbagai persyaratan dan mengikuti ketentuan untuk menjadi tentara, menurut Al-Mawardi ia diangkat sebagai tentara dan pengklasifikasian pencatatan namanya dalam *diwan* dilihat dua segi, yaitu segi umum dan segim khusus, sebagaimana dijelaskan berikut:

23

24

---

<sup>21</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 203.

<sup>22</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 342.

<sup>23</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 204.

<sup>24</sup> *Ibid*, h. 205.

"Dari segi umum; dilihat dari urutan kabilah dan sukunya, agar masing-masing tentara yang berasal dari kabilah dan suku yang berbeda dapat dibedakan antara satu dan lainnya, sehingga tentara yang berasal dari satu kabilah tidak dipisahkan. Dan agar *diwan* tersusun dengan rapi, serta masing-masing tentara dapat diketahui nasabnya, sehingga pertentangan dan perselisihan dapat dihindarkan. Jika demikian halnya, tentara itu bisa berasal dari orang-orang Arab dan orang-orang selain Arab. Jika mereka berasal dari Arab, nama-nama mereka disusun berdasarkan nasab-nasabnya, dan kabilah masing-masing yang disusun berdasarkan kedekatan mereka kepada Rasulullah saw. seperti yang dilakukan oleh Umar ra. pada saat ia membentuk *diwan*.

"Dari segi khusus; adalah menurut kapan (cepatnya) seseorang masuk Islam. Bila mereka masuk bersamaan, maka dilihat dari segi usianya. Jika usia mereka sama, maka dilihat dari segi keberaniannya (berperang). Jika keberanian mereka sama, maka pihak berwenang bebas memilihnya antara menggolongkan berdasarkan undian, atau berdasarkan pendapatnya dan ijtihad pribadinya".<sup>25</sup>

Mengenai standar penentuan besarnya gaji yang diperoleh seorang tentara, sehingga ia tidak perlu lagi mencari penghasilan tambahan yang membuatnya bisa terganggu dan tidak bisa dalam melindungi negara, maka menurut Al-Mawardi standar gajinya harus dilihat dari hal berikut:

26

"Standar kecukupan (gaji tentara) harus memperhatikan tiga aspek; *Pertama*, jumlah keluarga yang ditanggungnya, yaitu anak-anak dan budaknya. *Kedua*, jumlah kuda yang harus ia rawat. *Ketiga*, daerah dimana ia ditugaskan, yaitu dilihat dari segi mahal dan murahnya kebutuhan hidup di situ. Kemudian tentara harus digaji yang cukup untuk nafkahnya dan pakaiannya selama setahun. Harus diadakan peninjauan ulang terhadap

---

<sup>25</sup> Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, *Op.Cit*, h. 391.

<sup>26</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 204.

kondisi pada setiap tahun. Jika kebutuhannya bertambah, maka gajinya ditambah pula. Jika kebutuhannya berkurang, maka gajinya di kurangi pula".<sup>27</sup>

Mengenai tugas diwan yang mengurus tentang masalah provinsi dan urusan wilayah-wilayahnya, maka menurut Al-Mawardi harus dilihat dari enam aspek, yaitu:

---

<sup>27</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 346.

<sup>28</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 207.

"*Aspek pertama*; penentuan wilayah setiap wilayah provinsi yang membedakannya dengan provinsi lain, dan penentuan kabupatennya yang berbeda status. Jadi setiap wilayah provinsi harus diberi batas dengan daerah lain, dan status setiap kabupaten harus dijelaskan jika memang status setiap kabupaten berbeda. Jika status setiap kecamatan di setiap kabupaten berbeda, maka harus dijelaskan sebagaimana penjelasan status kabupaten tersebut. Jika status wilayah kecamatan tidak berbeda, maka cukup dijelaskan status setiap kabupatennya saja.

*Aspek kedua*; status setiap provinsi harus dijelaskan apakah provinsi tersebut ditaklukkan dengan kekerasan atau dengan jalan damai? Termasuk status wilayah tersebut apakah tanah zakat atau tanah *kharaj* (zakat)? Apakah status wilayah provinsi dan kabupaten-kabupatennya beda atautah sama? Sebab, status tanah di wilayah provinsi itu tidak lepas dari salah satu dari tiga status berikut: seluruh tanah di provinsi tersebut adalah tanah zakat, atau seluruh tanah di provinsi itu adalah tanah *kharaj* (pajak), atau separoh tanah di provinsi tersebut adalah tanah zakat dan separoh lainnya adalah tanah pajak.

*Aspek ketiga*; hukum-hukum pajak (*kharaj*) dari wilayah itu, apakah telah ditetapkan berdasarkan pembagian hasil tanamannya, atautah berdasarkan uang? Jika pajak ditentukan berdasarkan pembagian hasil tanaman tanah yang telah ditetapkan.

*Aspek keempat*; menyebutkan data tentang jumlah orang-orang *kafir dzimmi* dan kesepakatan *jizyah* yang dikenakan atas mereka. Jika besarnya *jizyah* tidak sama karena kondisi keuangan mereka yang berbeda, maka nama-nama mereka dicatat dalam dokumen beserta jumlah mereka untuk menguji tingkat kesulitan dan kelonggaran keuangan mereka. Jika mereka sama-sama tidak mengalami kesulitan keuangan, maka yang di catat hanya jumlah mereka saja. Kondisi mereka setiap tahun harus di kaji ulang untuk

---

<sup>29</sup> *Ibid*, h. 208.

memastikan siapa diantara mereka yang telah memasuki usia *baligh*, dan untuk menghapus *jizyah* dari orang yang telah meninggal dunia atau telah masuk Islam.

*Aspek kelima*; jika salah satu wilayah provinsi itu adalah wilayah penghasil tambang, hendaknya disebutkan jenis-jenis barang tambang yang dihasilkan itu dari segi jumlahnya, sehingga dapat ditentukan besarnya pungutan atas hasil tambang itu. Pungutan itu tidak dapat ditentukan berdasarkan atas luasnya lahan atau tidak dapat dipastikan dengan jumlah tertentu karena berbeda-beda hasil dan nilainya, melainkan hanya dapat ditentukan sesuai kadar yang diperoleh. Dan bagi wilayah provinsi penghasil tambang itu, apakah lahannya berstatus lahan sepersepuluh atau lahan *kharaj* (pajak).

*Aspek Keenam*; jika wilayah itu terletak pada perbatasan dengan negeri orang kafir, dan pungutan atas harta mereka yang ditetapkan dalam perjanjian damai dengan penduduk wilayah itu saat mereka masuk dalam wilayah negara Islam dalam berbentuk sepersepuluh. Karena itu, ketetapan tersebut harus dicatat dalam *diwan* tentang perjanjian itu. Dan pungutan atas lahan dari wilayah provinsi itu dapat berupa sepersepuluh atau seperlima, ditambah atau dikurangi".<sup>30</sup>

Mengenai tugas diwan yang mengurus tentang pengangkatan dan pemberhentian pegawai, maka menurut Al-Mawardi harus dilihat dari enam aspek berikut:

---

<sup>30</sup> Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, *Op.Cit*, h. 396-399.

31

32

---

<sup>31</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 209.

<sup>32</sup> *Ibid*, h. 210.

"*Aspek pertama*; tentang pencatatan orang-orang boleh diangkat menjadi pegawai dan boleh memegang pekerjaan. Orang yang berwenang atas sesuatu pekerjaan dan instruksinya (otoritasnya) berlaku dalam pekerjaan itu. Ia boleh mengangkat pegawai bagi pekerjaan itu. Individu itu adalah salah satu dari tiga pihak berikut: *Sulthan* (kepala negara) yang berhak menangani segala urusan, atau menteri *tafwidh* (menteri utama yang berhak menanganinya), atau pejabat yang mempunyai wewenang umum, seperti Gubernur atau pejabat di wilayah kota besar (Walikota atau Bupati), dimana mereka boleh mengangkat pegawai hanya (khusus) untuk pegawai yang ada dalam wewenang saja. Sedangkan menteri *tafwidh* tidak boleh mengangkat pegawai, kecuali setelah terlebih dahulu melakukan penelitian mendalam.

*Aspek kedua*; pihak yang boleh diangkat jadi pegawai, adalah yang mempunyai kemampuan (*skill*) dan bisa dipercaya. Jika ia (diangkat menjadi) pegawai menteri *tafwidh* maka harus mampu *berijtihad*, juga membutuhkan persyaratan tambahan yaitu beragama Islam, dan orang yang merdeka. Jika pegawai (diangkat menjadi) menteri *tanfizh* (menteri pelaksana), tidak harus mampu *berijtihad*, ia juga tidak harus beragama Islam dan tidak harus orang yang merdeka (bukan budak).

*Aspek ketiga*; penentuan wilayah pegawai bertugas, harus memenuhi tiga syarat, yaitu: disebutkan (ditentukan) daerah tempatnya bekerja, ditentukan pula jenis pekerjaan yang harus dilaksanakan, misalnya menarik zakat atau pajak (*kharaj*), atau zakat sepersepuluh, dan penjelasan tentang aturan-aturan pekerjaan dan yang ia emban secara rinci, sehingga tidak ada yang lewat dari pandangannya.

*Aspek keempat*; penentuan masa penugasan yang akan diemban, harus memperhatikan tiga hal berikut: (1) menentukan masanya dengan batasan beberapa bulan atau beberapa tahun. Dengan ditentukan lamanya waktu tugas yang diberikan itu, pegawai yang diangkat itu diperkenankan menangani tugas itu selama masa tersebut, dan ia tidak menjalankan tugas itu lagi apabila masa yang ditentukan sudah lewat. Namun masa penentuan itu tidak menjadi pengikat bagi pihak yang mengangkatnya, dan ia boleh menukar dan menggantikannya jika hal itu dipandang baik olehnya. (2) menentukan wilayah tempat pegawai itu bertugas. Apabila pihak yang mengangkatnya mengatakan "aku angkat engkau menjadi petugas penarik *kharaj* (pajak) bagi wilayah ini, pada tahun ini". Atau "aku angkat engkau sebagai petugas pemungut zakat di wilayah ini pada tahun ini". Maka waktu wewenang pegawai itu atas pekerjaannya berlangsung selama pelaksanaan tugas tersebut. Saat ia menyelesaikan tugasnya, ketika itu pula wewengangnya menjadi hilang. (3) pengangkatannya dilakukan secara

---

<sup>33</sup> *Ibid*, h. 211.

mutlak dengan tidak menentukan masa kerja dan jenis kerjanya. Misalnya, pihak yang mengangkatnya mengatakan: "aku angkat engkat untuk menjadi penarik *kharaj* (pajak) daerah Kufah atau sepersepuluh daerah Bashrah atau untuk menjaga Baghdad". Pengangkatan semacam ini adalah sah, meskipun masa tugasnya tidak disebutkan secara pasti. Karena maksud pengangkatan itu adalah untuk memberikan izin kewenangannya saja, bukan sebagai kontrak yang lazim sebagaimana kontrak *ijarah* (orang sewa atau upahan).

*Aspek kelima;* tentang gaji atas pekerjaan yang dilakukannya, maka dapat dilihat dari tiga kemungkinan berikut: (1) gajinya disebutkan dengan jelas, (2) gajinya tidak disebutkan dengan jelas (tidak pasti jumlahnya), dan (3) gajinya tidak dapat dikelompokkan kedalam gaji yang jelas atau tidak jelas. Jika gajinya disebutkan dengan jelas, maka pegawai itu berhak menerima gaji yang sebagaimana yang sudah ditentukan haknya.

*Aspek keenam;* tentang bentuk pengangkatan yang sah. Jika pengangkatan itu dilakukan secara keseluruhan yang diucapkan oleh pihak yang mengangkatnya, pengangkatan itu sah sebagaimana sahnya seluruh akad, dan pengangkatan itu dilakukan melalui cara tertulis, bukan keseluruhan, maka pengangkatan dan wewenangnya untuk melaksanakan tugas kenegaraan menjadi resmi, namun hal itu harus didukung pula oleh bukti-bukti lain (yang menguatkannya)."<sup>34</sup>

Mengenai tugas diwan yang mengurus tentang dengan pengaturan (pemasukan dan pengeluaran) keuangan dalam *baitul mal*, maka menurut Al-Mawardi harus dilihat dari enam aspek berikut:

---

<sup>34</sup> Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, *Op.Cit*, h. 401-406.

35

36

"Adapun (*diwan*) yang keempat, adalah khusus menangani pemasukan dan pengeluaran *baitul mal* (kas negara), yaitu sebagai harta yang dimiliki kaum muslimin dan yang tidak dimiliki oleh individu tertentu yang memiliki sebenarnya. Harta tersebut adalah menjadi hak milik *baitul mal*. Jika harta itu telah didapatkan, harta itu dimasukkan dalam harata *baitul mal*, baik yang sudah maupun yang belum dimasukkan penyimpanannya, sebab *baitul mal* merupakan suatu badan bukan suatu tempat, maka setiap hak yang wajib disalurkan untuk kaum muslimin, maka hak *baitul mal*. Jika telah disalurkan kepada yang berhak, maka dimasukkan dalam pencatatannya, baik yang dikeluarkan dari tempat penyimpanan *baitul mal* maupun yang tidak dikeluarkan dari penyimpanannya. Karena, harta yang dibayarkan kepada para pekerja kaum muslimin atau yang didapatkan dari

---

<sup>35</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 213.

<sup>36</sup> *Ibid*, h. 214.

mereka, adalah masuk dalam catatan pengeluaran dan pemasukan keuangan *baitul mal*.

Jelasnya, harta yang berhak yang berhak didapatkan kaum muslimin ada tiga macam: *fai* (harta rampasan perang), *ghanimah* (Harta rampasan perang yang dimiliki tentara), dan zakat.

Adapun *fai*, merupakan hak *baitul mal*, karena penyalurannya bergantung kepada keputusan kepada negara dan *ijtihadnya*. Sedangkan *ghanimah* bukanlah hak *baitul mal*, melainkan hak para tentara yang mendapatkan rampasan perang itu dalam peperangan yang mereka terjuni. Yang keberhakan mereka itu ditentukan oleh hadis atau tidaknya tentara itu dalam peperangan, dan penyalurannya tidak bergantung kepada keputusan kepala negara. Ia dapat *berijtihad* untuk mencegah mereka mendapatkannya. Jadi, harta rampasan perang bukan bagian dari hak *baitul mal*.

Adapun seperlima dari harta *fai* dan *ghanimah* (harta rampasan perang) terbagi kepada tiga bagian: sebagian merupakan haknya *baitul mal*, yaitu bagian Nabi saw. yang kemudian disalurkan untuk kemaslahatan umum. Pembagiannya harus bijaksana dan hasil dari *ijtihad* kepada negara. Satu bagian merupakan hak *baitul mal*, yaitu bagian untuk keluarga (kerabat) Rasulullah saw. Bagian ini tidak menjadi hak *baitul mal*, dan penyalurannya tidak tergantung kepada kebijaksanaan dan hasil *ijtihad* kepada negara. Satu bagian lagi, dipegang oleh *baitul mal* untuk kemudian diberikan kepada yang berhak, yaitu bagian untuk anak yatim, orang miskin dan *ibnu sabil*. Jika orang-orang tersebut ditemukan, harta itu dibayarkan kepada mereka, sedangkan jika tidak ditemukan, maka *baitul mal* menyimpan bagian itu untuk diberikan kepada mereka pada saatnya nanti (bila sudah ada orangnya).

Adapun, harta dari zakat, itu terbagi dua macam: merupakan harta zakat yang tidak tampak. Zakat dari harta ini tidak menjadi hak *baitul mal*, karena pemiliknya dapat mengeluarkannya dan menyalaurkan sendiri zakatnya kepada mereka yang berhak menerimanya. Merupakan zakat harta yang tampak, seperti zakat sepersepuluh tanaman, buah-buahan dan peternakan. Menurut Abu Hanifah, harta jenis ini merupakan bagian dari hak *baitul mal* karena penyalurannya boleh berdasarkan kebijaksanaan kepala negara dan *ijtihadnya*, serta tidak harus kepada para pezakat.<sup>37</sup>

### **b. Konsep tentang Hisbah.**

Al-Mawardi pada adasarnya memberikan perhatian besar terhadap terciptanya ketertiban umum dan keamanan dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sebagaimana defenisi hisbah dan dasar hukum yang dikemukakannya:

<sup>37</sup> Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, *Op.Cit*, h. 409 - 410.

38

"Hisbah ialah menyuruh kepada kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak diamalkan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran. Allah Ta'ala berfirman:"<sup>39</sup>



Artinya: Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung. (Ali Imran: 104).<sup>40</sup>

Menurut Al-Mawardi, orang yang menjadi *petugas hisbah* dinamakan *muhtasib*, yang mempunyai dua tugas utama, yaitu:

41

"*Pertama*; menyuruh kepada kebaikan, dan *Kedua*; melarang dari kemungkaran. Adapun menyuruh kepada kebaikan, maka terbagi ke dalam tiga bagian, yaitu: (1) menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak Allah *Ta'ala*, (2) menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-

<sup>38</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 240.

<sup>39</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 398.

<sup>40</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci Al-Qur'an, 1995), h. 67.

<sup>41</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 240.

hak manusia, dan (3) menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak bersama antara hak-hak Allah *Ta'ala* dan hak-hak manusia".<sup>42</sup>

Mengenai tugas *muhtasib* menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak Allah *Ta'ala* maka terbagi dua bagian, yaitu:

43

44

"Adapun menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak Allah *Ta'ala* terbagi kepada dua bagian. Salah satunya ialah perintah untuk shalat berjama'ah dan tidak menyendiri. Misalnya meninggalkan shalat Jum'at di tempat yang berpenghuni. Jika jumlah orang-orang yang berada di tempat tersebut mencapai jumlah yang disepakati shalat Jum'at sah dengan jumlah tersebut, misalnya mereka berjumlah empat puluh orang, maka *muhtasib* wajib menyuruh mereka menyelenggarakan shalat Jum'at dan menghukum mereka jika terjadi ketidakberesan pada penyelenggaraan shalat Jum'at. Adapun shalat berjama'ah di mesjid-mesjid dan adzan untuk shalat didalamnya, keduanya termasuk syiar-syiar Islam dan simbol-simbol ibadah. Rasulullah saw. membedakan antara negeri Islam dengan negeri kafir dengan penyelenggaraan shalat jama'ah di mesjid-mesjid. Jika penduduk suatu daerah atau satu lokasi sepakat tidak mengadakan shalat jama'ah di mesjid-mesjid mereka, dan tidak adzan pada waktu-waktu shalat, maka *muhtasib* mempunyai mandat untuk menyuruh mereka adzan dan mengadakan shalat berjama'ah di mesjid-mesjid mereka".<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 403.

<sup>43</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 243.

<sup>44</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 244.

<sup>45</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 405.

Sedangkan tugas *muhtasib* dalam menyuruh kepada kebaikan yang berkaitan dengan hak-hak manusia, adalah:

46

47

"Menyuruh manusia kepada kebaikan dan melarang mereka dari kemungkarannya terbagi kepada dua bagian; *Pertama* adalah umum, dan *Kedua* adalah khusus.

Adapun menyuruh manusia kepada kebaikan dan melarang mereka dari kemungkarannya yang bersifat umum contohnya seperti sebuah daerah yang tidak berfungsi sumber airnya, atau tembok perbatasannya runtuh, atau daerah tersebut didatangi para *musafir* yang miskin kemudian penduduk daerah tersebut menolak memberi bantuan kepada mereka; jika di *baitul mal* terdapat persediaan dana maka *muhtasib* tidak diperbolehkan menyuruh sesuatu yang menimbulkan *mudharat* kepada mereka, misalnya menyuruh mereka memperbaiki sumber air tersebut, membangun kembali tembok perbatasan, dan membantu para musafir yang melintasi mereka, karena semua hal tersebut menjadi tanggung-jawab *baitul mal*. Begitu juga jika mesjid dan sekolah-sekolah mereka mengalami kerusakan.

Adapun menyuruh manusia kepada kebaikan pada hak-hak manusia yang bersifat khusus, contohnya seperti penanganan hak-hak yang ditunda dan penundaan pembayaran utang. *Muhtasib* berhak menyuruh orang yang mempunyai utang untuk segera mengeluarkan hak tersebut, jika ia dimintai tolong oleh pemilik haknya. *Muhtasib* tidak dibenarkan menahan orang tersebut dikarenakan menunda pemenuhan hak atau pembayaran hutangnya, karena penahanan adalah keputusan hukum".<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 245.

<sup>47</sup> *Ibid*, h. 246.

<sup>48</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 408.

Sedangkan tugas *muhtasib* dalam menyuruh kepada kebaikan yang berkaitan dengan antara hak-hak Allah *Ta'ala* dan hak-hak manusia, adalah:

49

"Adapun menyuruh kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak bersama antara hak-hak Allah *Ta'ala* dan hak-hak manusia, contohnya seperti menyuruh para wali menikahkan gadis-gadis yatim dengan seorang laki-laki yang *se-kufu'* dan mewajibkan wanita-wanita yang di cerai untuk menjalani *iddah*-nya. *Muhtasib* berhak menjatuhkan *ta'zir* kepada wanita yang di cerai yang menolak menjalani *iddah*, namun ia tidak berhak menjatuhkan *ta'zir* pada para wali gadis-gadis yang menolak menikahkan gadis-gadis yatim yang berada dalam perwaliannya".<sup>50</sup>

Al-Mawardi menjelaskan mengenai tugas *muhtasib* melarang manusia dari kemungkaran, yaitu:

51

"Melarang manusia dari kemungkaran terbagi kepada tiga bagian, yaitu: *Pertama*, melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak-hak Allah *Ta'ala*, *Kedua*, melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak-hak manusia, dan *Ketiga*, melarang dari kemungkaran yang terkait dengan hak bersama antara hak-hak Allah *Ta'ala* dan hak-hak manusia".<sup>52</sup>

Mengenai melarang kemungkaran yang terkait dengan hak-hak Allah *Ta'ala*, Al-Mawardi menjelaskan:

---

<sup>49</sup> Al-Mawardi, *Op. Cit*, h. 247.

<sup>50</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 411.

<sup>51</sup> Al-Mawardi, *Loc.Cit*.

<sup>52</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 412.

53

54

55

"Mengenai melarang kemungkaran yang terkait dengan hak-hak Allah *Ta'ala* terbagi kepada tiga bagian, yaitu: (1) kemungkaran yang terkait dengan ibadah-ibadah, (2) kemungkaran yang terkait dengan hal-hal haram, dan (3) kemungkaran yang terkait dengan muamalah-muamalah.

Kemungkaran yang terkait dengan ibadah-ibadah, contohnya: seperti orang yang berniat tidak mengerjakan ibadah seperti cara-cara yang syar'i, atau orang yang sengaja mengubah sifat-sifat ibadah yang disunnahkan, atau orang yang bermaksud shalat secara *jahriyah* pada shalat yang shalat yang semestinya dilakukan secara *jahriyah*, atau menambahkan jumlah rakaat shalat, atau menambah adzan dengan ungkapan yang tidak disunnahkan. Terhadap itu semua, *muhtasib* berhak melarang mereka dari melakukan hal-hal di atas dan menjatuhkan *ta'zir* kepada mereka jika mereka tidak mengatakan seperti yang dikatakan imam yang harus diikuti.

Adapun kemungkaran yang terkait dengan hal-hal yang diharamkan, maka *muhtasib* berhak melarang manusia dari tempat-tempat yang meragukan, dan hal-hal yang menjadikannya sebagai pihak tertuduh.

Adapun kemungkaran-kemungkaran yang terjadi pada muamalah-muamalah., seperti misalnya zina dan jual-beli yang tidak sah, serta sesuatu

---

<sup>53</sup> Al-Mawardi, *Loc.Cit.*

<sup>54</sup> *Ibid*, h. 246.

<sup>55</sup> *Ibid*, h. 253.

yang dilarang syariat, namun dua pihak sepakat mengerjakannya, maka jika sesuatu tersebut merupakan sesuatu yang keharamannya telah disepakati para ulama, maka *muhtasib* diperbolehkan melarangnya dan *ta'zir* kepadanya sangat ditentukan oleh kondisi dan keras tidaknya keharaman hal tersebut".<sup>56</sup>

Dengan demikian, menurut Al-Mawardi keberadaan *hisbah* (lembaga ketertiban umum) diperlukan keberadaannya karena merupakan salah satu bentuk *amar ma'ruf nahi munkar*, dan sebagai pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan.

## **B. Analisis terhadap Konsep Al-Mawardi tentang *Diwan* (Administrasi Negara) dan *Hisbah* (Ketertiban Umum)**

Memperhatikan pemikiran Al-Mawardi tentang *diwan* dan *hisbah*, maka secara umum eksposisi pemikirannya memberikan gambaran bahwa teori politiknya dalam banyak hal mencerminkan akomodasi terhadap realitas kemasyarakatan dan politik yang terjadi pada masanya. Berikut analisis penulis.

### **1. Konsep Al-Mawardi tentang *Diwan* (lembaga administrasi negara).**

Memperhatikan konsepsi al-Mawardi tentang *diwan*, pada dasarnya yang menjadi pembahasannya adalah mengenai birokrasi pemerintahan yang dirasakan begitu urgen pembentukannya untuk memelihara ketertiban administrasi sebuah pemerintahan.

Sebagaimana dipahami bahwa defenisi administrasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan suatu usaha pemerintah agar tujuan tercapai.<sup>57</sup> Menunjukkan bahwa pembentukan *diwan* (lembaga administrasi negara) adalah sangat penting, sebab *diwan* penting sekali dalam suatu negara,

---

<sup>56</sup> Fadli Bahri, *Op.Cit*, h. 413-421.

<sup>57</sup> J. Wayong, *Fungsi Administrasi Negara*, (Jakarta: Djambatan, 1981), h. 22.

karena dibentuk untuk mencatat dan memelihara hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak pemerintahan, data yang valid tentang luas dan kekayaan wilayah-wilayah yang berada dalam kekuasaan negara, dan harta milik negara, dan data mengenai pertahanan keamanan (ketentaraan).

Dalam konsep pemerintahan modern, pembentukan lembaga administrasi negara mutlak adanya, karena merupakan pondasi dalam pelayanan negara terhadap warga negaranya. Administrasi negara juga menjadi rujukan untuk melakukan langkah-langkah ke depan, sebab segala sesuatu yang tercatat dapat di telaah untuk memperoleh kekurangan yang terjadi dalam sistem pemerintahan dan kemudian berusaha memperbaikinya.

*Diwan* dalam konteks pemikiran Al-Mawardi ini juga menunjukkan bahwa tugas utama pemerintahan (imam, khalifah, sultan) untuk memelihara kesejahteraan rakyat dan memelihara agama, juga untuk menegakkan ketetapan atau untuk melindungi masyarakat. Secara teoritis, pemikiran Al-Mawardi ini ingin menekankan bahwa merupakan suatu yang penting sekali tertibnya administrasi negara guna merefleksikan cita-cita sebuah negara yang tertib, berkeadilan dan sejahtera, atau dengan kata lain pelayanan untuk kesejahteraan rakyat menjadi arah utama kebijakan dalam kehadiran lembaga *diwan*.

Oleh karena itu, pemikiran Al-Mawardi tentang *diwan* ini pada dasarnya tidak terlepas dari fakta persoalan kemasyarakatan bangsa Arab yang begitu rumit dan kompleks. Misalnya, banyaknya suku, tata urutan suku, keberaniannya, ke-Islamannya dan keikutsertaannya dalam penegakan Islam.

Dengan demikian, pembentukan *diwan* ini sendiri secara fakta adalah merupakan kebutuhan orang-orang Arab untuk mengatur ketertiban masyarakat dengan pertimbangan keturunan dan peranan mereka dalam agama.

Namun yang tak bisaa disangkal bahwa, seorang pemimpin pemerintahan mutlak mempunyai tertib administrasi, sehingga memudahkan dalam berbagai urusan untuk membantu rakyatnya. Sebab, seorang pemimpin mempunyai tanggung-jawab untuk mengatur rakyatnya dengan sebaik-baiknya, karena itulah *diwan* kemudian menjadi perlu keberadaannya, dan lebih menekankan tentang tanggung-jawab seorang pemimpin yang wajib mengatur negaranya, yang bisa dikatakan termasuk juga urusan administrasi kenegaraan. Sebagaimana dimaksudkan hadis berikut:

عن ابن عمر عن النبي صلى الله عليه وسلم انه قال: الا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته فالامير الذي على الناس راع وهو مسئول عن رعيته... (رواه مسلم).<sup>58</sup>

Artinya: “Dari Ibnu Umar, dari Nabi saw. sesungguhnya beliau telah bersabda: Ketahuilah bahwa tiap-tiap kamulah pemimpin dan tiap-tiap kamu akan ditanya mengenai kepemimpinannya. Seorang penguasa adalah pemimpin atas manusia (orang banyak) dan dia akan ditanya tentang kepemimpinan ... (HR. Muslim).

Dalam konteks hadis tersebut, maka keberadaan *diwan* sebenarnya menjelaskan bahwa seorang pemimpin mutlak mengetahui tentang administrasi kenegaraan agar mampu mempertanggung-jawabkan yang telah dilakukannya, sehingga memudahkannya untuk mengatur rakyatnya. Akan jelas mana pemasukan dan pengeluaran negara, akan jelas mana yang mesti dikerjakan dan

---

<sup>58</sup> Muslim bin Hajjaj al-Qusyairi, *Shahih Muslim*, (Bandung: Maktabah Dahlan, t.th), Jilid III, h. 1459.

yang tidak, dan akan jelas pula rencana dan apa yang harus dikerjakan. Sebab, tugas seorang pemimpin negara wajib mengatur urusan negara dan rakyatnya dengan sebaik-baiknya, sehingga diharapkan dapat memberikan kesejahteraan. Rasulullah saw. bersabda mengenai pentingnya pengaturan kenegaraan ini, sebagaimana hadis berikut :

عن معقل ابن محدثك حديثا سمعته من رسول الله صلى الله عليه وسلم: سمعت النبي صلى الله عليه وسلم يقول: ما من عبد استرعاه الله رعية فلم يحطها بنصيحة الالم يجد رائحة الجنة. (رواه البخارى) <sup>59</sup>

Artinya:“Dari Ma’qil ra. katanya: saya akan menceritakan kepada engkau tentang hadis yang saya dengar dari Rasulullah saw. dan saya telah mendengar beliau bersabda: Seorang yang telah ditugaskan Tuhan mematuhi (mengatur urusan) rakyat, kalau dia tidak memimpin rakyat itu dengan jujur, niscaya dia tidak akan memperoleh bau surga”. (HR. Bukhari).

Dengan konsep diwan ini, maka Al-Mawardi sebenarnya ingin mengungkapkan bahwa selama ini sering kali dalam setiap pemerintahan mempunyai kelemahan dalam bidang administrasi. Misalnya, ketika akan berperang dengan negara lain, maka kepala negara tentu akan jelas mengetahui berapa jumlah tentara yang tersedia dan peralatannya, sehingga akan dapat diambil keputusan cepat. Dalam hal pelayanan terhadap rakyat, maka akan mudah juga diketahui daerah-daerah mana yang memerlukan pelayanan maksimal dan ketersediaan pegawainya, apakah sudah cukup atau harus ditambah. Begitu juga dengan data mengenai wilayah-wilayah propinsi mana

---

<sup>59</sup> Abu Abdillah Muhammad Ismail al-Bukhari, *Shahih Bukhari*, (Bandung: Maktabah Dahlan, t.th), Jilid IV, h. 145.

yang mempunyai sumber penghasilan besar, penduduknya, luas wilayahnya, keberagaman penduduknya, dan pendapatan penduduknya, semua akan mudah diketahui apabila diwan itu tertib. Sementara persoalan kas negara atau keuangan negara (*baitul mal*), maka merupakan hal yang sangat penting dan sensitif, karenanya harus valid data mengenai pemasukan dan pengeluarannya, sehingga dapat menghindari korupsi, mark-up, dan lainnya.

Dengan demikian, pandangan Al-Mawardi tentang diwan ini, pada dasarnya ingin menjelaskan pentingnya sebuah organisasi administrasi, meskipun kelahirannya bukan berasal dari praktik masyarakat Islam. dan menggambarkan sebagai lembaga yang diadopsi dari praktik masyarakat non-Arab, meskipun Umar diakui sebagai orang pertama yang mengadakan *diwan* itu dalam Islam.

Pentingnya pelaksanaan administrasi negara ini, karena merupakan bagian tugas pemerintah agar hak warga negara terlaksana dengan baik dan tertibnya pemerintahan, jelas mana yang baik dan yang tidak, sehingga tidak tercampur-baur dan kacau. Konsep sebagaimana ditegaskan dalam surah al-Baqarah ayat 42:



Artinya: “Dan janganlah kamu campur adukan yang hak dengan yang batil, dan janganlah kamu sembunyikan yang hak itu sedangkan kamu mengetahuinya”. (Al-Baqarah: 42).<sup>60</sup>

Intinya bahwa teori Al-Mawardi tentang diwan ini dilihat dari kerangka politik menunjukkan bahwa sebuah pemerintahan harus tertib administrasi, sehingga seluruh organisasi negara tertib administrasi dan dapat memberikan pelayanan optimal kepada warga negaranya. Dengan strategi yang harus dilakukan adalah harus dilandasi dengan sederhana dalam aturan, cepat dalam pelayanan, serta profesional dalam penanganan.

## **2. Konsep Al-Mawardi tentang *Hisbah* (Lembaga Ketertiban Umum).**

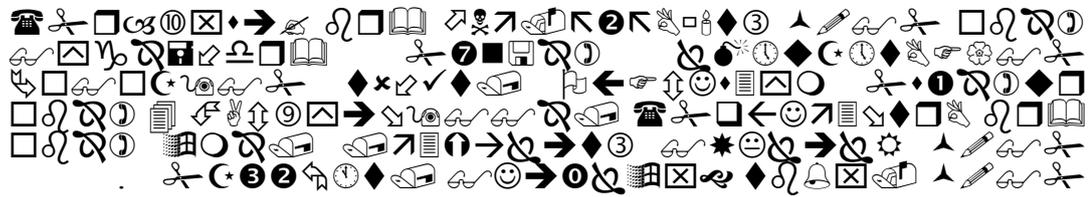
Memperhatikan konsep Al-Mawardi tentang lembaga *hisbah*, memberikan gambaran kepada kita bahwa perlunya negara memberikan perhatian besar terhadap terciptanya ketertiban umum dan keamanan dalam kehidupan masyarakat.

Karena itu, keberadaan *hisbah* kemudian begitu urgen sebab merupakan salah satu bentuk pengawasan bila terjadi pelanggaran terhadap suatu peraturan. Wajar jika kemudian ia mensyaratkan bahwa orang yang menjadi *muhtasib* harus memiliki melengkapi kualifikasi persyaratan yang cukup banyak dan keberadaannya juga mengandalkan kewibawaan yang diwujudkan melalui kekuatan posisi dan cara bertindaknya. Jadi keberadaan lembaga *hisbah* berada pada posisi terdepan pada dasarnya diharapkan menjadi

---

<sup>60</sup> Departemen Agama RI, *Op.cit*, h. 11.

representasi tangan pemerintah terhadap *amar ma'ruf nahi munkar*. Karena itu, sesuai dengan firman Allah dalam surah an-Nisa ayat 58:



Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat. (An-Nisa: 58).<sup>61</sup>

Dari ayat ini dapat dipahami bahwa, konsep al-Mawardi tentang lembaga *hisbah* ini menggambarkan keberadaan negara (pemerintahan) sebagai representasi praktis terhadap ajaran agama Islam. Sebab agama telah menunjukkan tentang etika dan moral mana yang *ma'ruf* dan mana yang *munkar*, dan fungsi negaralah yang kemudian melaksanakannya. Jadi dalam konsep *hisbah* ini, hubungan agama dan negara seperti yang dikemukakan oleh Imam Al-Ghazali bahwa "dunia itu adalah ladang akhirat, agama tidak akan sempurna kecuali dengan dunia. Penguasa dan agama adalah kembaran, karena agama merupakan tiang, sedangkan penguasa adalah penjaganya. Sesuatu yang tidak punya tiang akan roboh dan sesuatu tidak dijaga akan hilang".<sup>62</sup>

Jadi teori Al-Mawardi tentang *hisbah* ini pada dasarnya untuk membentuk sistem kemasyarakatan yang kuat dan akhirnya negara akan kuat juga, sehingga akan berakibat pada: agama yang ditaati, penguasa yang berwibawa,

<sup>61</sup> Departemen Agama RI, *Op. Cit*, h. 129.

<sup>62</sup> Al-Ghazali, *Ihya Ulumuddin*, (Beirut: Dar al-Ma'rifah, t.th), Jilid 1, h. 17.

keadilan yang merata, keamanan semesta, kemakmuran sandang dan pangan, serta adanya harapan dan cita-cita masa depan.

Singkatnya, ide yang terkandung dalam konsep pemikiran Al-Mawardi tentang lembaga *hisbah* (lembaga ketertiban umum) dan tanggung jawab *muhtasib* tanpaknya berkaitan dengan cita-cita dijalankannya hukum-hukum agama sesuai dengan hukum, dan terwujudkan ketentraman dan ketertiban umum, khususnya dalam berbagai kegiatan sosial ekonomi, transportasi dan sosial kemasyarakatan, termasuk penegakkan nilai-nilai kejujuran di kalangan pelaku ekonomi. Konsep ini sebagaimana dimaksudkan firman Allah dalam surah al-Hajj ayat 41 :

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ حَقَّ تَقَاتِهِ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ ۗ وَالَّذِينَ يَدْعُونَ مِن دُونِهِ يَسْتَعْجِلُونَ سُبْحَانَ اللَّهِ عَمَّا يُشْرِكُونَ ۗ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعُ الْحِسَابِ ۗ وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ سَنَجْعَلْ لَهُم مِّنْ أَمْرِهِمْ جَنَّاتٍ يَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ۖ فِيهَا أَزْوَاجٌ مُّطَهَّرَةٌ وَهُمْ فِيهَا قَائِمُونَ ۗ يَدْعُونَ مِنْ تَحْتِهَا بِالنَّارِ الَّتِي يُسْفَعُونَ فِيهَا الْعِظَامُ ۖ وَتُغْتَابِلُهَا السَّمَكُ الْمَيْمَنُ ۗ فِيهَا يُرَكَّبُ قُنُودٌ مُّطَهَّرَةٌ ۖ وَهُمْ فِيهَا شَارِبُونَ مِنْ عَيْنٍ مَّيْمَنَةٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ۖ وَسَبْحًا مُّطَهَّرًا ۗ فِيهَا جَذَبٌ عَظِيمٌ ۗ وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ سَنَجْعَلْ لَهُم مِّنْ أَمْرِهِمْ جَنَّاتٍ يَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ۖ فِيهَا أَزْوَاجٌ مُّطَهَّرَةٌ وَهُمْ فِيهَا قَائِمُونَ ۗ يَدْعُونَ مِنْ تَحْتِهَا بِالنَّارِ الَّتِي يُسْفَعُونَ فِيهَا الْعِظَامُ ۖ وَتُغْتَابِلُهَا السَّمَكُ الْمَيْمَنُ ۗ فِيهَا يُرَكَّبُ قُنُودٌ مُّطَهَّرَةٌ ۖ وَهُمْ فِيهَا شَارِبُونَ مِنْ عَيْنٍ مَّيْمَنَةٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ۖ وَسَبْحًا مُّطَهَّرًا ۗ فِيهَا جَذَبٌ عَظِيمٌ ۗ وَالَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ سَنَجْعَلْ لَهُم مِّنْ أَمْرِهِمْ جَنَّاتٍ يَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ۖ فِيهَا أَزْوَاجٌ مُّطَهَّرَةٌ وَهُمْ فِيهَا قَائِمُونَ ۗ يَدْعُونَ مِنْ تَحْتِهَا بِالنَّارِ الَّتِي يُسْفَعُونَ فِيهَا الْعِظَامُ ۖ وَتُغْتَابِلُهَا السَّمَكُ الْمَيْمَنُ ۗ فِيهَا يُرَكَّبُ قُنُودٌ مُّطَهَّرَةٌ ۖ وَهُمْ فِيهَا شَارِبُونَ مِنْ عَيْنٍ مَّيْمَنَةٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ ۖ وَسَبْحًا مُّطَهَّرًا ۗ فِيهَا جَذَبٌ عَظِيمٌ ۗ

Artinya: “(Yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi, niscaya mereka mendirikan sholat, menunaikan zakat, menyuruh berbuat *ma'ruf* dan mencegah yang perbuatan *munkar* dan kepada Allah-lah kembalinya segala urusan”. (Q.S. Al-Hajj: 41).<sup>63</sup>

Dapat dikatakan bahwa, dibentuk *hisbah* pada dasarnya bertujuan agar negara mampu mengaplikasikan keberadaannya untuk melindungi hak-hak

<sup>63</sup> Departemen Agama RI, *Op. Cit*, h.428.

masyarakatnya, dan memperkecil terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia.