

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembiayaan negara di Indonesia didapatkan dari pajak dan non pajak. Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara untuk membiayai pengeluaran pemerintah dan pembangunan nasional. Bukan hanya karena kontribusinya yang signifikan terhadap pemerintah dan pembangunan, tetapi pajak juga dapat menjadi alat keuangan yang efektif dalam mengarahkan perekonomian di Indonesia. Untuk itu diperlukan pembiayaan pengeluaran negara yang tumbuh dan penerimaan negara dari dalam negara tanpa perlu bergantung pada bantuan atau pinjaman dari luar negeri. Penerimaan bukan pajak yaitu antara lain penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan oleh pemerintah, pengelolaan kekayaan negara dan lain-lain bersifat sangat tidak stabil dengan besarnya ketergantungan penerimaan-penerimaan tersebut terhadap faktor eksternal.¹ Artinya semua pengeluaran negara harus dibiayai dari penerimaan negara, khususnya penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak dalam hal ini yang sudah dilakukan pemerintah adalah melalui *Cash Waqf Linked Sukuk*.

Pemerintah melakukan beberapa kebijakan fiskal untuk menambah pendapatan negara dan menutup defisit anggaran, yaitu melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, mengoptimalkan penarikan pajak dan pendapatan dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan mengeluarkan Surat Berharga Negara (SBN). Menguatnya peran Sukuk Negara dalam pembiayaan APBN dapat diindikasikan salah satunya dengan peningkatan jumlah penerbitan sukuk dari tahun ke tahun. Direktorat Pembiayaan Syariah Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko (DJPPR) merilis data bahwa penerbitan Sukuk Negara mengalami peningkatan yang sangat signifikan.²

¹ Monica Claudia Andinata, "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Membayar Pajak," *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya* 4, no. 2 (2015): 1–15.

² Khoirun Nisak, "Sukuk Negara Sebagai Alternatif Pembiayaan APBN di Indonesia," *Journal of Islamic Banking and Finance* 2, no. 1 (2022): 57–72.

Pengeluaran pemerintah mencerminkan kebijakan pemerintah. Apabila pemerintah telah menetapkan suatu kebijakan untuk membeli barang dan jasa, pengeluaran pemerintah mencerminkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, dalam mengatur pengeluarannya, pemerintah harus mempertimbangkan berbagai pertimbangan, sehingga keputusan yang diambil mengenai pengeluaran dapat dilaksanakan tepat sasaran, baik untuk yang akan menikmati ataupun pihak lain yang terkena kebijakan tersebut.³

Mengelola suatu negara membutuhkan instrumen-instrumen dan kebijakan-kebijakan sebagai alatnya. Instrumen secara fiskal dapat berupa APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) sedangkan untuk kebijakan dapat berupa reformasi dalam hal birokrasi maupun peraturan-peraturan strategis yang menunjang pembangunan infrastruktur, ekonomi, maupun sumber daya manusia. Namun dalam menentukan kebijakan-kebijakan tersebut pemilihan indikator penentunya haruslah jelas dan akurat.⁴

Pertumbuhan ekonomi Indonesia ke depan diperkirakan masih mengalami perlambatan. Pengaruh ekonomi global dan makro ekonomi masih berasa bagi perekonomian Indonesia, dan kinerja ekonomi mikro tentu ikut terpengaruh pula pertumbuhannya. Dalam menghadapi kondisi ekonomi yang diperkirakan masih belum stabil atau belum tumbuh sebagaimana diharapkan kedepan, maka wakaf uang dan sukuk menjadi diharapkan menjadi faktor pembantu untuk anggaran dan pendapatan belanja negara Indonesia.

Wakaf menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem keuangan, penunjang pengembangan agama dan sosial umat Islam di Indonesia. Sejak tahun 1960 ketika Undang-undang No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UU Reforma Agraria) diundangkan, pemerintah telah menetapkan wakaf menjadi elemen penting yang legal dan diatur oleh pemerintah untuk kemaslahatan umat. Selanjutnya, wakaf diatur dalam aturan pelaksana Peraturan Pemerintah

³ G Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik Edisi Ketiga*, (Yogyakarta: BPFE, 2001), hal. 169.

⁴ <https://www.pajak.go.id/id/artikel/perlukah-hati-hati-pdb-sebagai-indikator-kebijakan-perekonomian-indonesia>. Diakses 12 April 2021.

No.28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, menyusul kemudian Undang-undang No.41/2004 tentang Wakaf (UU Wakaf) dengan peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah No.42/2006 tentang wakaf, seluruh aturan pelaksana menggolongkan wakaf sebagai instrumen pengembangan penghidupan beragama dan bermasyarakat umat Islam dalam rangka mencapai kesejahteraan materiil dan spiritual menuju masyarakat adil dan makmur.⁵

Menurut kajian A. Faisal Haq upaya konkrit yang dilakukan agar wakaf dapat berkembang, dikenal, diserap dan dipraktikan masyarakat luas yang perlu dilakukan yaitu : konsep yang jelas, pengelolaan dana yang professional dan distribusi yang tepat sasaran.

Dalam Surat Al-Baqarah ayat 261 dan 267 menyebutkan :

Ayat 261:

مَثَلُ الَّذِينَ يُنْفِقُونَ أَمْوَالَهُمْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ كَمَثَلِ حَبَّةٍ أَنْبَتَتْ سَبْعَ سَنَابِلَ فِي كُلِّ سُنبُلَةٍ مِائَةٌ حَبَّةٌ وَاللَّهُ يُضَاعِفُ لِمَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ وَاسِعٌ عَلِيمٌ

Artinya: “Perumpamaan (nafkah yang dikeluarkan oleh orang – orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah) adalah serupa dengan sebutir benih yang menumbuhkan tujuh butir, pada tiap-tiap butir seratus biji. Allah melipat gandakan (ganjaran) bagi siapa yang Dia kehendaki. Dan Allah Maha luas (karunia-Nya) lagi Maha Mengetahui” (Kementerian Agama RI, 2009).

Ayat 267 :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ ۖ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِأَخِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ ۗ وَاللَّهُ غَنِيٌّ حَمِيدٌ

Artinya: “ Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memicingkan mata terhadapnya, dan ketahuilah, bahwa Allah Maha kaya lagi maha terpuji” (Kementerian Agama RI, 2009).

⁵ Muh Idhiel Fitriawan Rahman, Nurwahidin Nurwahidin, dan Naif Adnan, “Analisis Model Cash Waqf Linked Sukuk (CWLS) Sebagai Instrumen Pembiayaan Pemulihan Dampak Pandemi Covid-19,” *Jurnal Bimas Islam* 14, no. 1 (27 Juli 2021): 77–102, <https://doi.org/10.37302/jbi.v14i1.343>.

Dari kedua ayat di atas dijelaskan bahwa pemahaman mengenai menafkahkan harta di jalan Allah, pengertian di atas meliputi belanja untuk kepentingan jihad, arti nafkah diartikan sebagai wakaf. Oleh karena itu bagi Indonesia sebagai sebuah negara yang mayoritas berpenduduk muslim Indonesia harusnya dalam memakmurkan negara harus menjadikan ibadah sebagai pendorong pembangunan. Apabila ibadah dijadikan pendorong pembangunan, otomatis proses pembangunan itu akan berjalan secara lebih baik dan berkesinambungan.

Pakar pembangunan berdasarkan Islam dari ISDEV University Saint Malaysia (USM) Pulau Pinang, Muhammad Syukri Salleh, mengemukakan bahwa tujuan sebenarnya manusia atas bumi ini untuk memperoleh keridhaan Allah SWT. Oleh karena itu, pembangunan merupakan jalan untuk sampai kepada tujuan itu. Upaya yang dilakukan agar sampai pada pembangunan dan kesejahteraan ekonomi ini perlu dua syarat utama: *Pertama*, mengambil ruang *fardhu'ain* sebagai kerangka, dan *Kedua*, menjalankan setiap aktivitas dalam napas ibadah. Muhammad Syukri Salleh (2002) menambahkan pula bahwa, seluruh aktivitas manusia haruslah dipandang sebagai ibadah. Kalau tidak, manusia akan mengalami kerugian, sebab manusia tidak sampai pada tujuan sebenarnya.

Hal ini selaras pula dengan kajian Muhammad Syukri Salleh, berjudul *An Islamic Approach to Rural Development: the Arqam Way*. Dalam kajian ini beliau mendapatkan ada pendekatan pembangunan dan kesejahteraan ekonomi umat berdasarkan pendekatan Islam. Pembangunan ini meliputi hubungan vertical antara manusia dengan Allah SWT (*hablum minallah*) dan hubungan horizontal antara sesama manusia (*hablum minannas*).⁶ Hubungan vertikal meliputi penyucian dari yang mempunyai dua elemen pokok, yaitu iman dan takwa. Hal ini penting untuk menghapus sifat tercela (*mazmumah*) dan menggantinya dengan sifat terpuji (*mahmudah*). Hubungan horizontal antar sesama manusia meliputi system pendidikan, system ekonomi, system social dan sebagainya.

Salah satu ibadah yang mencakupi *hablum minallah* dan *hablum minannas* adalah wakaf. Ibadah wakaf, pada intinya merupakan bentuk muamalah yang

⁶ Muhammad Syukri Salleh. *An Islamic Approach to Rural Development-The Arqam Way*, (TT: TP, 1992).

bersifat kebendaan dan diperuntukan untuk kepentingan kemaslahatan umat. Tim penyusun Pedoman Pengelolaan Wakaf Tunai menegaskan, wakaf adalah satu lembaga social Islam yang dianjurkan sebagai sarana menyalurkan rezeki yang diberikan Allah SWT. Wakaf dikategorikan sebagai amal jariyah yang pahalanya akan terus mengalir.

Kajian tim ini relevan dengan kajian Muhammad Hisyam Mohamad bertajuk *Perspektif Iklim: Wakaf Tunai Mampu Memajukan Negara*.⁷ Beliau menemukan bahwa wakaf adalah suatu bentuk kebajikan unik karena wakaf merupakan ibadah yang menggabungkan dua aspek sekaligus, yaitu aspek kerohanian dan kebendaan. Lebih istimewa lagi harta yang diwakafkan itu masih memberikan manfaat kepada masyarakat umum, sepanjang itu pulalah ia memperoleh manfaat berupa pahala, walaupun ia (pewakaf) telah meninggal dunia.

Walaupun wakaf uang sudah dilaksanakan beberapa tahun belakangan ini, namun masih belum mendapat sambutan berarti dari masyarakat dibandingkan dengan wakaf tanah. Hal ini terjadi disebabkan kurangnya pemahaman masyarakat tentang kedudukan hukum wakaf uang ini.

Dalam kehidupan bermasyarakat umat Islam, wakaf memiliki peran penting sebagai instrumen keuangan dan investasi sosial masyarakat, dalam sejarah umat islam disebutkan bahwa wakaf berfungsi sebagai sumber pembiayaan bagi infrastruktur sosial baik fisik maupun non-fisik, seperti masjid, sekolah, pengajian, penelitian, rumah sakit, pelayanan sosial, jaring pengaman sosial hingga pertahanan.⁸ Maghfira dkk menjelaskan bahwa wakaf merupakan instrumen yang dinamis dan dapat berupa dalam berbagai bentuk. Lebih lanjut, Maghfira dkk menjelaskan bahwa agar dapat lebih produktif dan optimal sebaiknya wakaf dapat berupa sesuatu yang likuid sehingga dapat digunakan pada program-program pemberdayaan umat Islam secara lebih luas.⁹

⁷ Noor Hisham Md, Nawi, dan Marwan Ismail. *Sinergisme Wakaf Pendidikan Tinggi dan Keusahawanan Sosial Islam (Penerbit UMK)*. (Penerbit UMK, 2020).

⁸ Duniyati Ilmiah, "Optimalisasi Asset Wakaf melalui Sukuk Wakaf di Indonesia," *Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia* 9, no. 2 (2019): 138–46.

⁹ Maghfira Maulidia Putri, Hendri Tanjung, dan Hilman Hakiem, "Strategi Implementasi Pengelolaan Cash Waqf Linked Sukuk Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Umat: Pendekatan Analytic Network Process (ANP)" 11, no. 2 (2020): 204–25.

Direktorat Pembiayaan dan Pengelolaan Risiko (DJPPR) Kementerian Keuangan RI menyebutkan bahwa CWLS merupakan salah satu bentuk komitmen Pemerintah untuk mendukung Gerakan Wakaf Nasional, juga membantu pengembangan investasi pendanaan sosial Indonesia. Tujuan CWLS adalah untuk memfasilitasi para pewakaf uang, baik yang bersifat temporer ataupun permanen agar dapat menempatkan wakaf uangnya pada instrumen investasi sosial yang aman, produktif dan berdampak luas.¹⁰

Kesenjangan yang menjadi latarbelakang utama penelitian disertasi ini bahwa diperlukan manajemen wakaf terkait potensi dan pengelolaan yang belum maksimal, maka pemerintah perlu mencari instrumen lain yang harus dikembangkan untuk membiayai pembangunan negara. Oleh sebab itu pemerintah mengeluarkan produk investasi berupa sukuk yang salah satunya CWLS.

Berdasarkan latarbelakang yang sudah dijelaskan di atas dapat dipahami bahwa sebelumnya telah banyak kajian yang tentang wakaf, namun belum ada kajian yang secara tegas meneliti wakaf sukuk ini sebagai sumber biaya dirumuskan judul menjadi **“Potensi dan Pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* Sebagai Alternatif Instrumen Pembiayaan Negara”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, terkait potensi dan pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* sebagai alternatif instrument pembiayaan negara, dimunculkanlah sejumlah pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana potensi *Cash Waqf Linked Sukuk* di Indonesia?
2. Bagaimana pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* di Indonesia?
3. Bagaimana kontribusi *Cash Waqf Linked Sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara di Indonesia?

¹⁰ Rahman, Nurwahidin, dan Adnan, “Analisis Model *Cash Waqf Linked Sukuk* (CWLS) Sebagai Instrumen Pembiayaan Pemulihan Dampak Pandemi Covid-19.”

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian di atas, penelitian ini bermaksud untuk membahas dan menganalisis kontribusi “Potensi dan Pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* Sebagai Alternatif Instrumen Pembiayaan Negara”. Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk membahas dan menganalisis potensi *Cash Waqf Linked Sukuk* di Indonesia.
2. Untuk membahas dan menganalisis pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* di Indonesia.
3. Untuk membahas dan menganalisis kontribusi *Cash Waqf Linked Sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam pengembangan Ilmu Ekonomi, terutama dalam penyusunan dan pengembangan model aplikatif dalam:

- a. Potensi *Cash Waqf Linked Sukuk* di Indonesia.
- b. Pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* di Indonesia
- c. Kontribusi *Cash Waqf Linked Sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara di Indonesia

2. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pertimbangan oleh para pembuat kebijakan dalam merumuskan sejumlah kebijakan mengenai potensi dan pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara. Hasil Penelitian ini diharapkan juga menjadi bahan pertimbangan bagi para peneliti berikutnya. Karena, masih banyak hal yang belum tersentuh oleh penelitian ini.

a. Bagi Kementerian Agama

Kementerian Agama sebagai pemangku kebijakan dalam sektor wakaf memiliki kepentingan dalam mendorong optimalisasi sektor wakaf. Gerakan wakaf merupakan gerakan program rencana strategis Kementerian Agama dan menjadi

solusi bagi kesenjangan potensi dalam pengelolaan wakaf.

b. Bagi BWI (Badan Wakaf Indonesia)

Badan Wakaf Indonesia dibentuk untuk memajukan dan mengembangkan perwakafan di Indonesia, dengan meningkatnya wakaf uang dan dengan adanya artikel ini diharapkan ada kontribusi pemikiran pada BWI dalam mengembangkan wakaf uang ini.

c. Bagi Kementerian Keuangan

Menurut Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2015, Kementerian Keuangan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara. Kementerian Keuangan merupakan fasilitator bagi para pewakaf agar dapat menginvestasikan wakaf uang pada instrument keuangan yang aman yaitu sukuk negara. Hasil penelitian disertasi ini diharapkan adanya sumbangan pemikiran dalam memperkenalkan wakaf kepada masyarakat untuk bisa mewakafkan hartanya pada sukuk wakaf.

d. Bagi Pemerintah Republik Indonesia

Hasil penelitian disertasi ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih dan menjadi pertimbangan lembaga negara dalam mengelola pembiayaan negara di Indonesia.

e. Bagi Masyarakat

Masyarakat sebagai pewakaf juga sebagai penerima manfaat dari wakaf uang ini bisa lebih memahami dan merasakan manfaatnya. Disertasi ini sebagai bagian upaya sosialisasi wakaf uang.

E. Kerangka Berpikir

Untuk mengkaji lebih dalam obyek yang akan diteliti, maka kerangka berpikir yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah *Grand Theory* (Teori Masalah), *Middle Theory* (Teori Kedaulatan Ekonomi), *Applicated Theory* (Teori Manajemen Wakaf).

1. *Grand Theory*: Teori Masalah

Kata *masalah* berasal dari Bahasa Arab dan telah dibakukan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi kata masalahat, yang berarti mendatangkan kebaikan atau

yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan. Ibn al-Mandzur¹¹ menyatakan bahwa masalahah berarti kebaikan dan ia merupakan bentuk *mufrad* (singular) dari kata mashalih. Menurut bahasa aslinya kata masalahah berasal dari kata *salahu, yasluhu, salahah*, artinya sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat.

Maslahah merupakan bentuk masdar (*adverb*) dari fi'il (*verb*) *ṣalaha*. Dengan demikian, dari sisi ilmu *ṣharaf* (morfologis) kata masalahat wazan (pola) dan maknanya sama dengan kata manfa'ah. Sedang kata *mursalah* sama dengan *mutlaqah* yang Artinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (al-Qur'an dan al-Hadits) yang membolehkan atau yang melarangnya.¹² Masalahah secara etimologi adalah kata tunggal dari *al-masalih*, yang searti dengan kata *shalah*, yaitu mendatangkan kebaikan. Terkadang digunakan juga istilah lain yaitu *al-islislah* yang berarti "mencari kebaikan". Al-Razi dalam *Mukhtar al-sihah* menyebutkan bahwa *al-salah* (kebaikan) adalah kebalikan dari kata *al-fasad* (kerusakan).¹³

Maslahah Mursalah terdiri dari dua kata yaitu masalahah dan mursalah. Kata *masalahah* berasal dari Bahasa Arab dan telah dibakukan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi kata masalahat, yang berarti mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan. Ibn al-Mandzur¹⁴ menyatakan bahwa masalahah berarti kebaikan dan ia merupakan bentuk *mufrad* (singular) dari kata mashalih. Menurut bahasa aslinya kata masalahah berasal dari kata *salahu, yasluhu, salahah*, artinya sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat.

Dalam kajian *ushuliyin*, kata masalahah menjadi sebuah istilah teknis, yang berarti "berbagai manfaat yang dimaksudkan Syari' dalam penetapan hukum bagi hamba-hambanya, yang mencakup tujuan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan, serta mencegah hal-hal yang dapat mengakibatkan luputnya seseorang dari kelima kepentingan tersebut."¹⁵

¹¹Ibn al-Mandzur, Muhammad bin Mukrim bin Ali Abu Fadhl Jamaluddin, *Lisan al-'Arab* juz II, Beirut: Dar al-Fikr, 1972, 348.

¹²H. M. Hasbi Umar, *Nalar Fiqh Kontemporer* (Jakarta: Gaung Persada Press, 2007), 112.

¹³ Muhammad bin Abi Bakar bin Abd al-Qadir Al-Razi, *Mukhtar al-Sihah*, (Beirut: ttp, 1952), 75.

¹⁴Ibn al-Mandzur, Muhammad bin Mukrim bin Ali Abu Fadhl Jamaluddin, *Lisan al-'Arab* juz II, Beirut: Dar al-Fikr, 1972, 348.

¹⁵Abd. Wahab Khallaf, *Ushul al-Fiqh*. (Jakarta : Majelis a'li Indonesiyyin li al-Dakwah al-Islamiyah, 1973), 116.

Maslahah sering juga disebut dengan *istidlal/istislah*. Para ulama *ushuliyyin* menyebutkan definisi masalah mursalah dengan redaksi yang berbeda namun kurang lebih punya pengertian yang sama. Abdul Wahhab Khallaf menyebut *maslahat mursalah* adalah masalah yang ketentuan hukumnya tidak digariskan oleh Tuhan dan tidak ada dalil syarak yang menunjukkan tentang kebolehan dan tidaknya masalah tersebut.¹⁶ Sementara Abu Zahrah menyebutkan dalam kitabnya *Ushul Fiqih*, masalah atau istislah adalah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syar'i (dalam menentukan hukum) dan tidak ada dalil khusus yang menunjuk diakui atau tidaknya sebuah kemaslahatan.¹⁷ Juga Abu Musa yang mendefinisikan masalah yaitu segala kemaslahatan yang tidak diatur oleh ketentuan syara' dengan mengakui atau tidaknya tetapi mengakuinya mampu menarik manfaat dan menolak kemudharatan.¹⁸

Mengenai rumusan definisi *maslahat mursalah* menurut istilah *ushuliyyin* dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Menurut al-Ghazali (450 – 550 H).¹⁹

مالم يشهد له من الشرع بالبطلان ولابالاعتبار نص معين

“Maslahat Mursalah adalah sesuatu (kemaslahatan yang tidak ditentukan oleh dalil tertentu dari syara' yang membatalkan atau yang membenarkan”.

Maslahat Mursalah Menurut Al-Ghazali adalah maslahat yang sejalan dengan Tindakan syara' (*mula'imah li-tasarufat al-syar'i*), yang dimaksud untuk memelihara tujuan syara' (hukum islam), tidak ada dalil tertentu untuk menunjukkannya, dan kemaslahatan itu tidak berlawanan dengan Al-Qur'an, Sunnah dan Ijma.

2. Menurut Al-Syatibi (730 – 790 H)²⁰

“Maslahat itu (maslahat yang tidak ditunjukkan oleh dalil khusus yang membenarkan atau yang membatalkan) sejalan dengan tindakan syara'”

¹⁶ Abd. Wahab Khallaf, *Ushul al-Fiqh*, 84.

¹⁷ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fiqh*, (Mesir : Dar al-Arabiyy, tt), 279.

¹⁸ Muhammad Yusuf Musa, *al-Madkhol lidirosat al-Islam*, (Beirut : Dar al-Fikr, tth), 200.

¹⁹ Al-Ghazali, *al-Mustayfa*, Juz 1, 286.

²⁰ Al-Syatibi, *al-I'tisam* juz II, (Beirut: dar al-ma'rifah, t.th), 115.

dalam kasus lain tanpa dalil tertentu. Itulah istidlal mursal yang dinamakan maslahah mursalah”.

Al-Syatibi membagi maslahat menjadi tiga. Pertama maslahat yang ditunjukkan oleh dalil syara’ untuk diterima. Kedua, maslahat yang ditunjukkan oleh dalil syara’ untuk ditolak dan Ketiga, maslahat yang ditunjukkan oleh dalil khusus untuk diterima atau untuk ditolak.

3. Menurut Zakiy al-Din Sya’ban.²¹

“Maslahat/ Kemasalahatan yang dengan ditetapkannya hukum padanya akan berhasil menarik manfaat dan menolak mafsadah dari makhluk dan tidak ada dalil tertentu yang menunjukannya, baik yang membenarkan maupun yang membatalkan”

4. Menurut Badran Abu al-‘Ainain Badran.²²

“Maslahah mursalah adalah maslahat yang tidak diketahui dari syariat adanya dalil yang membenarkan atau membatalkan”

5. Menurut Husain Hamid Hasan.²³

“Maslahah mursalah adalah maslahah yang masuk/tercakup kedalam dalil syara’ yang diambil/difahami lewat penelitian dari berbagai nash syara’.”

6. Menurut Wahbah Al-Zuhaili.²⁴

“Maslahah mursalah adalah beberapa sifat yang sejalan dengan tindakan dan tujuan syara’, tetapi tidak ada dalil tertentu dari syara’ yang membenarkan atau menggugurkan, dan dengan ditetapkannya hukum padanya akan tercapai kemaslahatan dan tertolak kerusakan dari manusia.”

7. Menurut Muhammad Sa’id Ramadhan al-Bhuti.²⁵

²¹ Zakiy al-Din Sya’ban, *Ushul al-Fiqh Al-Islamiy*, (t.t.,: Dar an- Nahdah al-‘arabiyah, t.th), 182.

²² Badran Abu Al-Ainain Badran, *Ushul Fiqh Al-Islamiy*, (Iskandariyah: Mu’assasah Syabab al-jami’ah, t.th.), 209.

²³ Husein Hamid Hasan, *Nadzariyat al-Maslahah fi al-Fiqh al-Islamiy*, (Kairo: Dar an-Nahdah al-‘Arabiyah, 1971), 60.

²⁴ Wahbah Al-Zuhaili, *Ushul Fiqh al-Islami*, (Beirut: Dar al-Fikr al-Mu’asir, 1986), 757.

²⁵ Muhammad Sa’id Ramadhan al-Buti, *Dhawabit al-Maslahah al-Mursalah fi asy-Syari’ah al-Islamiyah*, (Beirut: Mu’assasah al-Risalah, 1990), 288.

“Hakikat masalah mursalah ialah setiap manfaat yang tercakup kedalam tujuan syar’i (pembuat hukum Islam) dengan tanpa ada dalil yang membenarkan atau membatalkan.”

Intinya yang dimaksud dengan masalah mursalah adalah sebuah penilaian kemaslahatan yang umum yang petunjuknya murni hasil ijtihad para ulama karena memang kemaslahatan itu tidak disebutkan secara verbal dalam nash al-Qur’an maupun al-Sunnah. Jenis kemaslahatan ini selalu berubah-ubah mengikuti perubahan tempat, waktu, lingkungan, tradisi dan lain-lain sesuai perkembangan dan perubahan kehidupan manusia.²⁶

Dari definisi ulama tentang masalah kita bisa melihat bahwa mayoritas *ushuliyin* sepakat bahwa masalah mursalah adalah sebuah kemaslahatan dari satu hukum yang yang kemaslahatannya itu tidak disebut secara *qauliy* oleh nash. Karena tidak terdapat dalam nash maka teori al-maslahah al-mursalah lebih cenderung pada kemaslahatan yang diperoleh melalui nalar ijtihad. Dari definisi *ushuliyin*, jika dilihat dari segi redaksi tampak adanya perbedaan, tetapi dilihat dari substansinya terdapat ada satu kesamaan yang mendasar, yaitu menetapkan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam al-Qur’an maupun al-Sunnah. Penetapan hukum itu dilakukan dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersendikan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan (*jalb al-mashalih dan dar’ al-mafasid*). Beberapa ulama menggambarkan masalah mursalah sebagai implementasi dari hadis Nabi SAW : “*laa dharara walaa dhirar*”. Yang artinya tidak ada satupun ajaran Islam yang membawa kemudharatan dan tidak boleh menimbulkan kemudharatan.

Teori *mashlahah* yang banyak diungkapkan oleh para ulama seperti Imam al-Ghazali, al-Syathibi, al-Thusi dan tokoh-tokoh lainnya. Imam al-Ghazali mengatakan bahwa *mashlahah* adalah kata yang secara geneologi merujuk pada “menarik kemanfaatan” (*jalb al-manfa’ah*) dan “menolak kerusakan” (*daf’u al-madlarah*). Hanya saja, Imam al-Ghazali tidak memaksudkan “menarik

²⁶Muhammad Sayyid Thanthawi, *Muamalah al-Bunuk wa Ahkamuha as-Syar’iyyah*, Terj. Abd Rouf, (Depok: Keira Publishing, 2019), 41.

kemanfaatan” (*jalb al-manfa’ah*) dan “menolak kerusakan” (*daf’u al-madlarah*) sebagai tujuan (*al-maqasid*) tapi yang dimaksudkan adalah “memelihara tujuan-tujuan syari’at” (*al-muhafadzah ‘ala maqshud al-syar’i*) yang lima; memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.²⁷ Kata *mashlalah* secara geneologi (*fi al-ashli*) dimaksudkan oleh Imam al-Ghazali dengan ‘*uruf* (kebiasaan tutur orang arab) dan kata tersebut tidak dimaknai menurut ‘*uruf*-nya. Secara kebahasaan kata *mashlalah* disinonimkan dengan *manfa’ah* dan dilawankan dengan *mafsadah*.²⁸ Logika hukum Imam Ghazali tidak menggunakan makna literal atas kata *mashlalah* adalah karena belum tentu yang menarik manfaat secara tradisi (*uruf*) sejalan dengan *mashlalah* secara syari’at. Karenanya al-Ghazali membuat batasan *mashlalah* kepada wilayah menjaga atau memelihara tujuan syari’at bukan tujuan yang dibuat oleh manusia sesuai kepentingannya masing-masing.

Imam al-Syatibi memperkenalkan *mashlalah* dengan sebutan *al-mashlahah al-mursalah* atau *al-istidlal al-mursal* yang didefinisikan dengan; “*setiap asal syari’at yang tidak ditemukan teks tertentu secara langsung dan berkaitan dengan realisasi syari’at itu sendiri*”.²⁹

Imam al-Thufi menyebutkan bahwa *mashlalah* secara ‘*uruf* adalah sebab yang mendatangkan kemaslahatan seperti perdagangan yang mendatangkan keuntungan. Sementara menurut terminologi syar’iah, *masalahah* adalah sebab yang mendorong pada pencapaian maksud-maksud syari’at; baik berupa ibadah maupun adat kebiasaan.³⁰ Definisi ini mirip dengan apa yang didefinisikan oleh Imam Ghazali yakni pada pemaknaan *mashlalah* secara adat kebiasaan (‘*urf*). Perbedaan keduanya pada pernyataan bahwa menurut Ghazali, *mashlalah* bukan sebagai dalil syar’i sementara menurut al-Thufi, *masalahah* adalah dalil syar’i. selanjutnya perbedaan antara Ghazali dan al-Thufi adalah pada pembagian *masalahah*. Al-Ghazali membagi *masalahah* kepada tiga; (1) *mulaghah* (tertolak), (2) *mu’tabarah*

²⁷ Husen Hamid Hasan, *Fiqh al-Mashlahah wa Tathbiqatuhu al-Mu’ashirah*, (1413 H), hlm. 6. Tulisan ini berupa artikel yang disajikan Husen Hamid Hasan pada Seminar Ekonomi Islam, dengan tiga agenda pembahasan yang salah satunya adalah aspek kemaslahatan.

²⁸ Muhammad bin Ya’qub al Fairuz Abadi, *Qamus al-Muhith*, (Bairut: Daru Al Fikr :1995), hal. 277.

²⁹ Husen Hamid Hasan, *Fiqh al-Mashlahah wa Tathbiqatuhu al-Mu’ashirah*, hal. 7.

³⁰ Husen Hamid Hasan, *Fiqh al-Mashlahah wa Tathbiqatuhu al-Mu’ashirah*, hal. 7.

(yang sesuai dengan penunjukan Quran dan Sunnah) dan (3) *mursal*. Kategori *al-mursal* dibagi lagi menjadi dua bagian; (1) *mulaimah* dan (2) *gharibah*. Imam al-Ghazali menegaskan bahwa *al-mashlahah al-mulaghah* dan *gharibah* samasekali tidak dapat dijadikan hujjah. Sementara *al-mu'tabar* dimasukkan oleh al-Ghazali pada bab qiyas (analogi) yang dikukuhkan oleh teks Quran dan Sunnah. Kategori *mashlahah mulaimah* menurut al-Ghazali adalah kemaslahatan yang tidak ditunjuki oleh teks Quran dan Sunnah tetapi dianggap sesuai saja (ملائمة). Imam al-Thufi, sebagaimana disebutkan di atas bahwa *mashlahah* dianggap sebagai dalil syar'i dan dia tidak membuat kategori seperti kategorisasi yang dilakukan al-Ghazali. Hanyasaja al-Thufi menegaskan bahwa aturan satu-satunya kemaslahatan sebagai dalil syar'i adalah harus merujuk kepada maksud-maksud syara' (*al-maqasid al-syar'iyah*).³¹

Imam Malik menyatakan bahwa rasio harus diperhatikan guna pertimbangan kemaslahatan *al-Mashalih al-Mursal*, Diskusi tentang ratio legis, telah mencatat bahwa kepentingan umum berperan dalam menentukan kesesuaian (*Munasabah*),³² sebuah metode yang fundamental dalam membangun dan memverifikasi ratio, hal ini disebabkan karena hubungan antara ratio dan kesesuaian ini yang mengungkap bahwa *masalah* dan *Istishab*, berpikir sebagai perluasan dari qiyas, sebagian besar dari karya-karya ushul fiqih tidak memberikan bagian tersendiri tapi menempatkannya dibawah prinsip kesesuaian, sebagian penulis yang muncul kemudian memasukan pembahasan tentang persoalan ini dalam sebuah bab yang disebut dengan *istidlal*, sebuah bab yang biasa mencakup jenis-jenis penyimpulan yang tidak termasuk dalam katagori Qiyas.³³

Menurut Abdul Wahab Khallaf, *masalah mursal* adalah masalah di mana syari' tidak mensyari'atkan hukum untuk mewujudkan masalah, juga tidak

³¹ Husen Hamid Hasan, *Fiqh al-Mashlahah wa Tathbiqatuhu al-Mu'ashirah*, hal. 8.

³² Hallaq. Wael B "Sejarah Teori Hukum Islam" Pengantar Untuk ushul Fiqih Madzhab Sunni (judul Asli A. Histiry of Islamic Legal Theories") terj. Kusnadingrat Raja Grafindo, 2000) hal. 165-167.

³³ Hallaq "Logic Formal Arguments and Formalization of Arguments in Suni Jurisprudence" Arabica, 1990. hlm. 317-318, untuk diskusi yang bermanfaat tentang kedudukan masalah dalam karya-karya ushul Fiqih masa awal dan yang kemudian lihat Sarakhsi *Irshad* hlm. 241-243 lihat juga Ibn Burhan *Wushul II*, hlm. 286-294.

terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.³⁴ Sedangkan menurut Muhammad Abu Zahra, definisi *masalah mursalah* adalah segala kemaslahatan yang sejalan dengan tujuan-tujuan syari' (dalam mensyari'atkan hukum Islam) dan kepadanya tidak ada dalil khusus yang menunjukkan tentang diakuinya atau tidaknya.³⁵

Persoalan yang muncul dalam *Istishlah* berkaitan dengan kasus-kasus yang hukumnya didapat berdasarkan keuntungan yang sesuai secara rasional yang tidak didukung oleh bukti tekstual ini disebut dengan *al-mashalih mursalah*. Sebagian ahli ushul fiqh menolak kesimpulan apa pun yang tidak didukung oleh bukti teks-teks meskipun dimotivasi oleh kepentingan umum atau sebaliknya.

Malik bin Anas (w 179/795), memiliki kesimpulan yang merespon kepentingan umum dengan tanpa didukung oleh teks-teks akan tetapi kurang mendapatkan respon dari para pengikutnya, sehingga tidak ada ahli ushul fiqh setelah abad ketiga/kesembilan yang mendukung *masalah mursalah* dalam pengertian yang dinisbathkan kepada Malik.

Metode tersebut memperlihatkan bahwa ciri kepentingan umum yang diadopsi dalam sebuah kasus adalah sesuai (*munasib*) dan relevan (*Muta'bar*) baik dengan prinsip universal hukum maupun bagian tertentu dari bukti tekstual, karena itu kesesuaian dan relevansi merupakan persyaratan bagi kesimpulan yang sah dari *masalah mursalah*.

Al-Ghazali menempatkan persoalan *istishlah* secara berbeda. Telah kita lihat bahwa tingkatan tujuan hukum al-Ghazali (*Maqashid tasriiyah*) mencakup pada puncak prinsip menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan dan menjaga hak milik pribadi. ciri tersebut dapat dibuktikan sebagai prinsip pasti (*qath'i*) dan universal kulli, maka penalaran yang didasarkan atasnya adalah sah, universal dimaksudkan untuk memastikan bahwa kepentingan umat Islam pada umumnya bukan hanya sebagian saja terlayani,

³⁴ Abdullah Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002, hlm. 123.

³⁵ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul al-Fiqh*, terj. Saefullah Ma'shum, et al., *Ushul Fiqih*, Jakarta: Pustaka Firdaus, Cet. 9, 2005, hlm. 424.

Menurut At-Tufi, "Sesungguhnya dalil-dalil syari'at itu terdiri dari sembilan belas macam. Setelah diadakan penelitian, semua pendapat ulama' telah tercakup di dalam macam-macam tersebut. Sembilan belas dalil tersebut adalah : (1).*al-Kitab*, (2). *as-Sunnah*, (3). *Ijma' al-Ummah*, (4). *Ijma' ahl al-Madinnah*, (5). *al-Qiyas*, (6). *Perkataan sahabat Rasul*, (7). *Masalih al-Mursalah*, (8). *al-Istishab*, (9). *al-Bara'ah al-Asliyyah*, (10). *al-'Awa'id*, (11).*Istiqra'*,(12). *Saddu az-Zara'i*, (13). *Istidlal*, (14). *al-Istihsan*, (15).*al Akhzu bi al-Akhaffi* (mengambil yang lebih ringan),(16). *al-'Ismah*, (17). *ijma' ahl al-kufah*, (18). *Ijma' ahl al-'Itrah* (keluarga Nabi), (19). *Ijma' al-Khulafa' al-Rasyidin*.³⁶ Pengertian sabda Rasul tersebut ialah menetapkan maslahat dan menafikan (meniadakan) mudarat. Sebab, mudarat adalah kerusakan. Jika dilarang oleh syari'at, maslahat harus dipertahankan³⁷

Dalil terkuat adalah nash dan ijma'. Keduanya ini terkadang selaras dan terkadang bertentangan dengan maslahat. Jika selaras dengan maslahat, tidak perlu dipertentangkan lagi, hal ini karena telah adanya kesepakatan tiga dalil sekaligus bagi suatu hukum, yakni nas, ijma' dan maslahat, yang diambil dari pengertian sabda Rasulullah saw. *la dara wa la dirara*. Jika antara keduanya bertentangan, yang harus didahulukan adalah penggunaan maslahat dari pada nas dan ijma'. Caranya mengadakan *takhsis* atau *tabyin* terhadap pengertian nash dan ijma', bukan membekukan berlakunya salah satu dari keduanya. Sama halnya dengan penjelasan Sunnah terhadap ayat Al-Quran, kemudian mengamalkan pengertian Sunnah.³⁸

Landasan Hukum *Mashlahah*

Menurut A. Djazuli dan I. Nurol Aen,³⁹ landasan kemaslahatan sebagaimana hasil penelitian para ulama yang menjelaskan bahwa syari'ah Islamiyah mengandung kemaslahatan bagi manusia dalam mengatur hidup dan kehidupannya di dunia ini, hal ini ditegaskan dalam al-Qur'an surat al-Anbiya ayat 107:

³⁶ Ahmad Abd al-Rahim al-Sayih, *Risalah fi Ri'ayat al-Maslahah li al-Imam at-Tufi*, (Mesir: Dar al-Misriyah li al-Bananiyah, 1993), hal. 13-18.

³⁷ Ahmad Abd al-Rahim al-Sayih, *Risalah fi Ri'ayat al-Maslahah li al-Imam at-Tufi*, hal. 23.

³⁸ Ahmad Abd al-Rahim al-Sayih, *Risalah fi Ri'ayat al-Maslahah li al-Imam at-Tufi*,

³⁹ A. Djazuli dan I. Nurol 'Aen, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandung: Gilang Aditya Putera, 1992), 89.

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

“Kami tidak mengutusmu (Muhammad) melainkan sebagai (pembawa) rahmat bagi sekalian alam” (al-Anbiya: 107)

Kemudian dalam surat Yunus ayat 57:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَ تَكُفُّكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ

“Hai manusia! Sesungguhnya telah datang kepadamu nasehat dari Tuhan kamu dan penawar bagi (penyakit) yang ada pada dada-dada (kamu) dan (telah datang) petunjuk serta rahmat bagi orang-orang mukmin” (Yunus: 57).

Surat al-Baqarah ayat 220 :

وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ قُلْ إِصْلَاحٌ لَّهُمْ خَيْرٌ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْنَتَكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

“Dan mereka bertanya kepadamu (hai Muhammad) tentang anak-anak yatim. Katakanlah: Berbuat kebaikan kepada mereka adalah lebih baik, dan jika kamu bercampur (urusan) dengan mereka, maka mereka itu saudara-saudara kamu. Dan Allah mengetahui orang yang berbuat jahat (mafsadat) da ripada orang yang berbuat baik (*maslahah*)” (al-Baqarah: 220).

Djazuli dan Aen menjelaskan bahwa apabila kemaslahatan manusia menjadi maksud syara', maka maslahat terkandung dalam syari'ah Islamiyah. Sehubungan dengan kemaslahatan duniawi ini dalam kaitannya dengan nash-nashs syari'at ada tiga pendapat:⁴⁰

- a. Ulama yang menetapkan bahwa nash-nash syara' tidak bisa diketahui kecuali semata-mata dari segi dhahirnya. Jadi mereka hanya mengakui maslahat yang secara eksplisit ditegaskan di dalam nash, dan tidak mau menerima apa yang tersirat. Mereka terkenal dengan madzhab Dhahiriyy dan logis apabila mereka juga menolak qiyas dan lain sebagainya yang didasarkan kepada apa yang dipahami secara implisit.
- b. Ulama yang mau mengambil maslahat dari apa yang tersirat yaitu dengan mengetahui illat, maksud dan tujuannya, hanya mereka membatasi diri yaitu

⁴⁰ A. Djazuli danI. Nurol 'Aen, *Ushul Fiqh*, 68-74.

masalahat ini bisa diterima apabila ada dalil atau nash khusus yang merupakan syahidnya/buktinya. Oleh karena itu, mereka bisa menerima qiyas karena di dalam penggunaan qiyas ada syahid yang merupakan dalil yang khusus; Imam Syafi'i, al-Ghazali termasuk kelompok ini kalau kita lihat alasan-alasan penolakannya terhadap istihsan dan masalahat marsalah.

- c. Ulama-ulama yang menetapkan bahwa kemaslahatan adalah termasuk kemaslahatan yang ditetapkan oleh syari'at Islamiyyah baik kemaslahatan itu diketahui secara eksplisit maupun implisit dari nash-nash syara', baik diambil dari dalil-dalil yang am maupun dalil yang khas. Ibnu Qayyim murid dari Ibnu Taymiyyah termasuk kelompok ini dalam kitabnya *I'lam al-Muwaqqi'in* juz tiga dalam menentukan hukum mereka menyatakan bahwa syari'ah itu sendi dan dasarnya adalah kebaikan dan kemaslahatan hamba baik untuk kehidupan duniawi maupun untuk kehidupan ukhrawi. Syari'ah itu mengandung keadilan, rahmat dan maslahat seluruhnya. Setiap masalah yang keluar dari keadilan kepada kedhaliman, dan dari rahmat kepada laknat, dan dari maslahat kepada mafsadat, dan dari hikmah kepada sia-sia, bukanlah syari'ah. Walaupun dimasukkan ke dalamnya secara takwil.

Maslahat di sini haruslah kemaslahatan yang hakiki bukan yang diragukan, dalam arti mengambil maslahat tadi nyata-nyata membawa manfaat dan menolak kemadharatan. Kemaslahatan yang bersifat umum bukan kemaslahatan yang sifatnya individual, dalam arti kemaslahatan yang memberi manfaat kepada umumnya umat dan menolak kemadharatan dari umumnya umat. Maslahat yang tidak bertentangan dengan prinsip prinsip umum ajaran Islam yang berupa *maqashid al-syari'ah* dan dalil-dalil yang *kulliy* serta nash-nash yang *qath'iy wurud* dan dalalahnya.⁴¹

Syarat dan Kriteria *Mashlahah*

Teori masalahat-mursalah atau *istislah* sebagaimana disebutkan di atas, pertama kali diperkenalkan oleh Imam Malik (W. 97 H.), pendiri mazhab Malik. Namun, setelah abad ketiga hijriyah tidak ada lagi ahli usul fikih yang menisbatkan

⁴¹ A. Djazuli dan I. Nurol 'Aen, *Ushul Fiqh*, 68-74.

masalah mursalah kepada Imam Malik,⁴² sehingga ada pendapat yang menyatakan bahwa teori masalah-mursalah ditemukan dan dipopulerkan oleh ulama-ulama usul fikih dari kalangan asy-Syafi'iyah yaitu Imam al-Haramain al-Juwaini (w.478 H.), guru Imam al-Ghazali.

Imam Malik dalam penjelasannya mengenai teori ini membatasi ketentuan masalah mursalah adalah kemaslahatan yang tidak ada pembatalannya dari nash dan juga tidak disebutkan secara jelas oleh nash. Selain itu kemaslahatan itu tidak boleh bertentangan dengan nash sebagai sumber pokok ajaran agama Islam. Al-Maslahah al-Mursalah menurut Imam Malik sebagaimana dinukilkan oleh al-Syatibi dalam kitab al-I'tisham adalah suatu masalah yang sesuai dengan tujuan, prinsip, dan dalil-dalil syara', berfungsi untuk menghilangkan kesempitan, baik yang bersifat *dharuriyah* (primer) maupun hajjiyah (sekunder).⁴³

Dikalangan ulama-ulama pengikut mazhab al-Syafi', penggunaan term al-maslahah al-mursalah kurang populer. Walaupun sebenarnya ulama-ulama sunni sepakat menggunakan teori ini, walau dengan penggunaan istilah yang berbeda. al-Syafi'i sendiri sebenarnya menggunakan al-maslahah al-mursalah sebagai hujjah namu ia memasukkannya pada bab Qiyas. Ulama-ulama Hanafiyyah dan Malikiyyah pun mengakui bahwa al-Syafi'i menerima al-maslahah al-mursalah.⁴⁴

Abu Hamid al-Ghazali atau Imam Ghazali lebih populer sebagai seorang ulama pengikut mazhab Syafi'i yang membahas panjang lebar tentang teori ini. Al-Ghazali mengungkapkan bahwa dalam masalah mursalah, kemaslahatan yang dimaksud bertujuan untuk memelihara tujuan-tujuan syari'at (*maqashid al-syari'ah*). Tujuan syari'at itu meliputi lima dasar unsur penting yang harus dilindungi, yaitu: 1) melindungi agama (*hifzh al diin*); 2) melindungi jiwa (*hifzh al nafs*); 3) melindungi akal (*hifzh al aql*); 4) melindungi kelestarian manusia (*hifzh al nasl*); dan 5) melindungi harta benda (*hifzh al mal*).⁴⁵

⁴² Wael B. Hallag, *A History of Islamic Legal Theories*, diterjemahkan E. Kusnadinigrat (Jakarta: Rajawali Press, 2000), 165-166.

⁴³ Abu Ishak al-Syatibi, *Al-I'tisham*, Jilid II (Baerut: Dar al-Ma'rifah, 1975), 39.

⁴⁴ Ahmad Wafaq bin Mukhtar, *Maqashid al-Syari'ah 'ind al-Imam al-Syafi'i*, Kairo : Dar al-Salam, 2014, 205.

⁴⁵ Abu Hamid, Al- Ghazali, *Al-Mustasfa min ;ilm al-Ushul*, Juz I (Bairut: Daar al-Ihya' al Turas al-'Araby, 1997), 217.

Dalam hirarki sumber hukum, para ulama biasanya akan menjadikan masalah mursalah ketika tidak ditemukan dalil-dalilnya secara jelas dalam al-Qur'an maupun al-Sunnah. Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum baru yang dihadapi oleh masyarakat, para ulama lebih dulu mencari hukumnya di dalam al-Qur'an, dan jika tidak menemukannya dalam al-Qur'an, maka mencarinya di dalam Sunah Nabi, dan apabila di dalam al-Qur'an dan Sunah tidak ditemukan, maka ia mendasarkan pendapatnya kepada konsensus (ijma') para sahabat, dan apabila ijma' para sahabat tidak ada mengenai masalah hukum tersebut, maka barulah dilakukan (*istinbath*) dengan cara ber-ijtihad. Metode ijtihad yang dipakai oleh para ulama dalam rangka menggali hukum (*istinbath*) ada dua yaitu; *qiyas* dan *istislah* atau masalah-mursalah.

Imam Malik menggunakan metode *qiyas* apabila ada nash tertentu, baik al-Qur'an maupun Sunah yang mendasarinya. Sedangkan metode *istislah* atau masalah-mursalah dipraktekkan oleh Imam Malik apabila masalah (hukum) yang sedang dihadapi, tidak ada satupun nash yang mendasarinya, baik yang membenarkan maupun yang melarangnya. Dalam kasus-kasus tertentu, Imam Malik menggunakan metode masalah-mursalah dalam men-takhsis ayat-ayat al-Qur'an yang bersifat umum.⁴⁶

Secara umum, Imam Malik menggunakan masalah meskipun tidak ada nash atau hadis Nabi saw. karena tujuan syara' adalah untuk kemaslahatan umat manusia dan setiap nas pasti mengandung nilai maslahat. Jika tidak ada nas, maslahat hakiki adalah melihat tujuan hukum syara'. Untuk menjadikan masalah mursalah menjadi dalil, Imam Malik bertumpu pada; 1). Praktek para sahabat yang telah menggunakan masalah mursalah, diantaranya saat sahabat mengumpulkan al-Qur'an kedalam beberapa mushaf, padahal hal ini tidak pernah dilakukan oleh Rasulullah Saw; 2). Adanya maslahat berarti sama dengan merealisasikan *maqasid al-syariah*. Oleh karena itu, wajib menggunakan dalil maslahat karena merupakan sumber hukum pokok yang berdiri sendiri; 3). Seandainya maslahat tidak diambil

⁴⁶ Abdul Wahab Khallaf, *Tarikh Tasyri'* (Jakarta: Rajawali Press, 2003), 110.

pada setiap kasus yang jelas mengandung masalah, maka orang mukallaf akan mengalami kesulitan.

Imam Malik dalam menggunakan masalah mursalah sebenarnya tidak memberikan peluang terhadap subjektivitas seseorang. Hal ini terbukti dengan adanya syarat-syarat ketat yang ia terapkan terhadap penggunaan masalah mursalah.

Syarat-syarat tersebut adalah; 1). Masalah mursalah harus memiliki kecenderungan mengarah kepada tujuan syari'at walaupun secara umum dan tidak bertentangan dengan dasar-dasar Syara', dalil dalil hukum; 2). Pembahasannya harus bersifat rasional dengan indikasi seandainya dipaparkan terhadap orang-orang berakal mereka akan menerimanya; 3). Penggunaannya bertujuan untuk kebutuhan yang sangat darurat atau untuk menghilangkan berbagai bentuk kesulitan dalam beragama; 4). Masalah mursalah yang digunakan untuk membuat hukum adalah benar benar masalah secara nyata bukan dugaan atau prasangka; 5). Masalah yang dipakai adalah masalah umum, bukan masalah bagi kepentingan satu golongan atau individu tertentu.

Sebagai implikasi sikap kehati hatiannya, Imam Malik selalu memprioritaskan al-Qur'an dan hadis di dalam ber-istinbath dan tidak menggunakan Masalah Mursalah jika bertentangan dengan nash. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Masalah Mursalah menurut Imam Malik jelas sebagai alternatif terakhir apabila tidak ditemukan dalam nas dan ijma'. Dan apa yang dilakukan Imam Malik sebenarnya tidak jauh berbeda dengan dengan mayoritas ulama *ushuliyin*. Mereka sepakat bahwa ijtihad menggunakan masalah mursalah hanya jika ditemukan dalilnya dalam al-Qur'an dan al-Sunnah.⁴⁷

Al-Gazhali menyebutkan macam-macam masalahat dilihat dari segi dibenarkan dan tidaknya oleh dalil syara' terbagi menjadi 3 macam, yaitu; 1). Masalahat yang dibenarkan oleh syarak, dapat dijadikan *hujjah* dan kesimpulannya kembali kepada qiyas, yaitu mengambil hukum dari jiwa/semangat nas dan ijma'. Contoh: menghukumi bahwa setiap minuman dan makanan yang memabukkan

⁴⁷Abu Ishak al-Syatibi, *al-I'tisham*, jilid II, (Beirut : Dar al-Ma:rifah, 1975), 39.

adalah haram diqiyaskan kepada khamar; 2). Maslahat yang dibatalkan oleh syarak. Contoh: pendapat sebagian ulama kepada salah seorang raja ketika melakukan hubungan suami istri di siang hari Ramadhan, hendaklah berpuasa dua bulan berturut turut. Ketika pendapat itu disanggah, mengapa ia tidak memerintahkan Raja itu untuk memerdekakan budak, padahal ia kaya, ulama itu berkata, kalau raja yang kaya itu aku suruh untuk memerdekakan budak, maka hal itu akan sangat mudah dilakukannya. dan ia dengan ringan akan memerdekakan budak untuk memenuhi kebutuhan syahwatnya. Oleh karena itu, maslahatnya, ia wajib berpuasa dua bulan berturut-turut, agar ia jera. Ini adalah pendapat yang batal dan menyalahi nash dengan maslahat. Membuka pintu ini akan merubah semua ketentuan-ketentuan hukum Islam dan nas-nasnya disebabkan perubahan kondisi dan situasi; 3). Maslahat yang tidak dibenarkan dan tidak pula dibatalkan oleh syarak.⁴⁸

Ketiga hal tersebut di atas dijadikan landasan oleh imam al-Ghazali dalam membuat batasan operasional masalah-mursalah untuk dapat diterima sebagai dasar dalam penetapan hukum Islam; 1). Maslahat tersebut harus sejalan dengan tujuan penetapan hukum Islam yaitu memelihara agama, jiwa, akal, harta dan keturunan atau kehormatan; 2). Maslahat tersebut tidak boleh bertentangan dengan al-Qur'an, al-Sunnah dan ijma'; 3). Maslahat tersebut menempati level *daruriyah* (primer) atau *hajjiyah* (sekunder) yang setingkat dengan daruriyah; 4). Kemaslahatannya harus berstatus *qat'i* atau *dzanny* yang mendekati *qat'i*; 5). Dalam kasus-kasus tertentu diperlukan persyaratan, harus bersifat *qat'iyah*, *daruriyah*, dan *kulliyah*.⁴⁹

Berdasarkan persyaratan operasional yang dibuat oleh Imam al-Ghazali di atas terlihat bahwa Imam al-Ghazali tidak memandang masalah-mursalah sebagai dalil yang berdiri sendiri, terlepas dari al-Qur'an, as-Sunnah dan ijma'. Imam al-Ghazali memandang masalah-mursalah hanya sebagai sebuah metode istinbath (menggali/ penemuan) hukum, bukan sebagai dalil atau sumber hukum Islam. Sedangkan ruang lingkup operasional masalah-mursalah tidak disebutkan oleh

⁴⁸al-Gazali, *Al-Mustasfa*, 414-416.

⁴⁹Muhammad Khalid Mas'ud, *Islamic Legal Philosophy: A Study of Abu Ishaq al-Shatibi's Life and Thought*, (Islamabad Pakistan: Islamic Research Istitute, 1977), 149-150.

Imam al-Ghazali secara tegas, namun contoh-contoh kasus masalah mursalah yang dikemukakan oleh Imam al-Ghazali dalam buku-bukunya (al-Mankhul, Asas al-Qiyas, Shifa al-Galil, al-Mustafa) dapat disimpulkan bahwa Imam al-Ghazali membatasi ruang lingkup operasional masalah-mursalah yaitu hanya di bidang muamalah saja.⁵⁰

Jika dibandingkan persyaratan yang dibuat oleh Imam Malik dengan persyaratan yang dibuat oleh Imam al-Ghazali di atas, sejatinya tidak ada perbedaan yang prinsip diantara keduanya. Kalaupun dianggap ada perbedaan, mereka hanya berbeda pandangan dalam kedudukan masalah mursalah sebagai dalil hukum, sementara obyek dari operasionalisasi masalah mursalah, mereka tetap sama.

Persamaan antara Maslahat Imam Malik dengan Maslahat Imam al-Gazali dapat kita lihat misalnya; 1). Maslahat sejalan dengan penetapan hukum Islam; 2). Maslahat tidak bertentangan dengan nash; 3). Maslahat bersifat rasional dan pasti; 4). Maslahat yang dimaksud tidak ditunjukkan oleh dalil tertentu yang membenarkan atau sebaliknya membatalkan; 5). Dalam ruang lingkup operasional masalah-mursalah, Imam Malik dan Imam al-Ghazali mempunyai pendapat yang sama, yaitu hanya berlaku dalam bidang muamalah, dan tidak berlaku dalam bidang ibadah.

Sedangkan perbedaan antara keduanya adalah; 1). Imam Malik memandang masalah mursalah sebagai masadir tasyri' atau sebagai dalil dalam menetapkan hukum Islam, sementara Imam al-Ghazali memandang masalah mursalah hanya sebagai metode istimbat; 2). Imam Malik, memandang masalah mursalah sebagai dalil hukum yang berdiri sendiri, sementara imam al-Gazali memandang masalah-mursalah sebagai dalil yang tidak berdiri sendiri (tidak terlepas dari alQur'an, hadis dan ijma'); 3). Imam Malik memandang bahwa maslahat mursalah selain untuk masalah Daruriyah juga untuk masalah Hajjiyah, sementara imam al-Gazali bahwa hanya untuk masalah daruriyyah atau hajjiyah yang setingkat dengan daruriyyah. Sebagai contoh, Imam Malik membolehkan menyita kekayaan konglomerat dengan pertimbangan maslahat, sedang Imam al-Ghazali tidak membenarkannya, karena

⁵⁰Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Ghazali: Masalah Mursalah dan Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, 144.

hal itu tidak pernah dilakukan oleh para sahabat (bertentangan dengan *ijma'*). Imam Malik berpendapat demikian karena metode *istislah* atau *maslahah-mursalah* dalam menetapkan hukum Islam tidak berdasarkan kepada nas tertentu (berlawanan atau tidak), tetapi hanya berdasarkan *maslahat* yang sejalan dengan tujuan penetapan hukum syarak.⁵¹

Contoh *maslahat* yang dibenarkan oleh Imam al-Ghazali, misalnya apabila harta benda milik orang telah bercampur-baur dengan harta hasil korupsi, kolusi, manipulasi, penjarahan, dan sebagainya, sehingga sangat sulit untuk mendapatkan harta/barang yang murni halal, maka berdasarkan *maslahat*, boleh atau halal bagi penduduk membeli barang sesuai dengan kebutuhannya melalui transaksi yang halal/benar, sebab jika hal itu tidak dibenarkan, maka sistem perekonomian dan kegiatan keagamaan akan macet dan terhenti, dan akan berdampak buruk dalam kehidupan masyarakat. Keadaan semacam itu tidak dibenarkan oleh Islam. Hal ini suatu sikap mendahulukan *prevensi mafsadat* dan menciptakan *maslahat* untuk kepentingan kemanusiaan yang lebih besar.

Dengan demikian terlihat bahwa ulama-ulama besar, baik dari kalangan mazhab Malikiyah maupun dari kalangan Syafi'iyah menerima *maslahah mursalah* sebagai dasar dalam menetapkan hukum Islam dengan persyaratan. Pertama, hukum yang ditetapkan harus mengandung *kemaslahatan* yang bersifat umum. Kedua, *maslahat* tersebut sejalan dengan maksud pembentukan hukum Islam, yaitu dalam rangka memelihara agama, jiwa, akal, harta dan keturunan atau kehormatan. Ketiga, *maslahat* yang kriterianya seperti pada poin kedua tersebut tidak ditunjukkan oleh dalil tertentu yang membenarkan, atau sebaliknya membatalkan. Sedangkan ruang lingkup implementasinya khusus dalam masalah muamalah dan adat, tidak berlaku di bidang ibadah. Implementasi *maslahah-mursalah* tersebut, para ulama memakai istilah yang berbeda-beda, bahkan Imam al-Ghazali memakai beberapa istilah untuk menyebut *maslahah-mursalah*, sehingga berimplikasi kepada ketidaksempurnaan pemahaman generasi berikutnya mengenai pendapat ulama terdahulu tentang masalah ini.

⁵¹ Mas'ud, *Islamic Legal*, 162.

Dalam kitab *al-Mankul*, Imam al-Ghazali menyebut masalah-mursalah dengan istilah *istidlal sahih* (bukan *istidlal mursal*), dalam kitab *Asas al-Qiyas* dia memakai istilah *istislah*, dan dalam kitab *Shifa al-Galil* disebutnya dengan istilah *munasib mula'im*, sedangkan dalam kitab *al-Mustasfa*, Imam al-Ghazali tetap menyebutnya dengan istilah *masalah-mursalah*. Karena Imam al-Ghazali menyebut *masalah-mursalah* dengan beberapa istilah, maka ada pendapat yang mengatakan bahwa Imam al-Ghazali tidak konsisten menjadikan *masalahmursalah* sebagai dasar dalam menetapkan hukum Islam. Penggunaan terma yang berbeda-beda tersebut juga berimplikasi pada terjadinya distorsi pemahaman pada generasi selanjutnya mengenai teori *masalah-mursalah*.

Kemudian mengenai ruang lingkup berlakunya *masalah mursalah* dibagi atas tiga bagian yaitu:

- a. *Al-Maslahah al-Daruriyah*, (kepentingan-kepentingan yang esensi dalam kehidupan) seperti memelihara agama, memelihara jiwa, akal, keturunan, dan harta.
- b. *Al-Maslahah al-Hajjiyah*, (kepentingan-kepentingan esensial di bawah derajatnya *al-maslahah daruriyyah*), namun diperlukan dalam kehidupan manusia agar tidak mengalami kesukaran dan kesempitan yang jika tidak terpenuhi akan mengakibatkan kerusakan dalam kehidupan, hanya saja akan mengakibatkan kesempitan dan kesukaran baginya.

Adapun tujuan *hajjiyah* dari segi penetapan hukumnya, dikelompokkan menjadi: Hal-hal yang disuruh *syara'*, seperti mendirikan sekolah dalam hubungannya untuk menuntut ilmu, meningkatkan kualitas akal. Mendirikan sekolah memang penting, namun seandainya sekolah tidak didirikan, tidaklah berarti tidak tercapai upaya mendapatkan ilmu, karena menuntut ilmu itu dapat dilaksanakan di luar sekolah. Karenanya kebutuhan akan sekolah berada pada tingkat *hajjiyah*. Hal yang dilarang oleh *syara'* melakukannya, menghindarkan secara tidak langsung pelanggaran pada salah satu unsur yang *dharury*. Contoh, perbuatan zina berada pada tingkat *dharury*. Namun segala perbuatan yang menjurus kepada perbuatan zina itu juga dilarang, hal ini dimaksudkan untuk

menutup pintu bagi terlaksananya larangan zina yang dharury, misalnya khahvat dan sebagainya. Segala bentuk kemudahan yang termasuk hukum rukhsah (kemudahan) yang memberi kelapangan dalam kehidupan manusia Sebenarnya tidak ada rukhsah pun tidak akan hilang salah satu unsur dharury itu, tetapi manusia akan berada dalam kesempitan (kesulitan) Rukhsah ini berlaku dalam hukum ibadah seperti shalat musafir, dalam muamalat, seperti jual beli salam, dalam jinayat. seperti adanya maaf untuk membatalkan qishash bagi pembunuh, baik diganti dengan membayar diyat (denda) ataupun tanpa diyat sama sekali.⁵²

- c. *Al-Maslahah al-Tahsiniyah*, (kepentingan-kepentingan elengkap) yang jika tidak terpenuhi maka tidak akan mengakibatkan kesempitan dalam kehidupannya, sebab⁵³ ia tidak begitu membutuhkannya, hanya sebagai pelengkap atau hiasan hidupnya.

Untuk menjaga kemurnian metode *maslahah mursalah* sebagai landasan hukum Islam, para ulama memberikan batasan yang ketat setidaknya dalam dua dimensi penting, yaitu sisi pertama harus tunduk dan sesuai dengan apa yang terkandung dalam nash (al-Qur'an dan al-Sunnah) baik secara tekstual atau kontekstual. Sisi kedua harus mempertimbangkan adanya kebutuhan manusia yang selalu berkembang sesuai zamannya. Kedua sisi ini harus menjadi pertimbangan yang secara cermat dalam pembentukan hukum Islam, karena bila dua sisi di atas tidak berlaku secara seimbang, maka dalam hasil *istinbath* hukumnya akan menjadi sangat kaku disatu sisi dan terlalu mengikuti hawa nafsu disisi lain. Sehingga dalam hal ini perlu adanya syarat dan standar yang benar dalam menggunakan *maslahah mursalah* baik secara metodologi atau aplikasinya.

Sebagai tambahan informasi dari syarat-syarat *maslahah al-mursalah* yang telah dipaparkan di atas, Berikut dijelaskan syarat *maslahah mursalah* sebagai dasar legislasi hukum Islam :

⁵²Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Cet I; Jakarta : Logos Wacana Ilmu, 1999), 213.

⁵³Saifudin Zuhri, *Ushul Fiqih* ; Akal Sebagai Sumber Hukum Islam, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, cet. II, 2011, 104.

1. Menurut Al-Syatibi⁵⁴

Maslahah mursalah dapat dijadikan sebagai landasan hukum bila:

- a. Kemaslahatan sesuai dengan prinsip-prinsip apa yang ada dalam ketentuan syari' yang secara ushul dan *furu'*nya tidak bertentangan dengan nash.
- b. Kemaslahatan hanya dapat dikhususkan dan diaplikasikan dalam bidang-bidang sosial (mu'amalah) di mana dalam bidang ini menerima terhadap rasionalitas dibandingkan dengan bidang ibadah. Karena dalam mu'amalah tidak diatur secara rinci dalam nash.
- c. Hasil masalah merupakan pemeliharaan terhadap aspek-aspek *Daruriyyah, Hajjiyah, dan Tahsiniyyah*. Metode masalah adalah sebagai langkah untuk menghilangkan kesulitan dalam berbagai aspek kehidupan, terutama dalam masalah-masalah sosial kemasyarakatan.

2. Menurut Abdul Wahab Khallaf

Maslahah mursalah dapat dijadikan sebagai legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat yang diantaranya adalah:

- a. Berupa masalah yang sebenarnya (secara haqiqi) bukan masalah yang sifatnya dugaan, tetapi yang berdasarkan penelitian, kehati-hatian dan pembahasan mendalam serta benar-benar menarik manfa'at dan menolak kerusakan.
- b. Berupa masalah yang bersifat umum, bukan untuk kepentingan perorangan, tetapi untuk orang banyak.
- c. Tidak bertentangan dengan hukum yang telah ditetapkan oleh nash (al-Qur'an dan al-Hadits) serta ijma' ulama.⁵⁵

3. Menurut Al-Ghozali

Maslahah mursalah dapat dijadikan sebagai landasan hukum bila:

- a. Masalah mursalah aplikasinya sesuai dengan ketentuan syara'
- b. Masalah mursalah tidak bertentangan dengan ketentuann nash syara'

⁵⁴Al-Syathibiy, Abu Ishaq Ibrahim, *al-Muwafaqat fiy Ushul al-Syari'ah*, Beirut : Dar al-Makrifah, tth, juz II, 111-112.

⁵⁵ Abd Wahab Khallaf, *Ilm*, 21-22.

(al-Qur'an dan al-Hadits).

- c. Masalah *mursalah* adalah sebagai tindakan yang dzaruri atau suatu kebutuhan yang mendesak sebagai kepentingan umum masyarakat.⁵⁶

4. Menurut Jumah Ulama

Menurut Jumah Ulama bahwa *masalah mursalah* dapat sebagai sumber legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Masalah tersebut haruslah “masalah yang haqiqi” bukan hanya yang berdasarkan prasangka merupakan kemaslahatan yang nyata. Artinya bahwa membina hukum berdasarkan kemaslahatan yang benar-benar dapat membawa kemanfaatan dan menolak kemazdaratan. Akan tetapi kalau hanya sekedar prasangka adanya kemanfaatan atau prasangka adanya penolakan terhadap kemazdaratan, maka pembinaan hukum semacam itu adalah berdasarkan *wahm* (prasangka) saja dan tidak berdasarkan syari'at yang benar.
- b. Kemaslahatan tersebut merupakan kemaslahatan yang umum, bukan kemaslahatan yang khusus baik untuk perseorangan atau kelompok tertentu, dikarenakan kemaslahatan tersebut harus bisa dimanfaatkan oleh orang banyak dan dapat menolak kemudaratatan terhadap orang banyak pula.
- c. Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadits baik secara zhahir atau batin. Oleh karena itu tidak dianggap suatu kemaslahatan yang kontradiktif dengan nash seperti menyamakan bagian anak laki-laki dengan perempuan dalam pembagian waris, walau penyamaan pembagian tersebut berdalil kesamaan dalam pembagian.

Dari ketentuan di atas dapat dirumuskan bahwa *masalah mursalah* dapat dijadikan sebagai landasan hukum serta dapat diaplikasikan dalam tindakan sehari-hari bila telah memenuhi syarat sebagai tersebut di atas, dan ditambahkan masalah tersebut merupakan kemaslahatan yang nyata, tidak

⁵⁶ Al-Ghazali, *al-Mustasyfa*, 310.

sebatas kemaslahatan yang sifatnya masih prasangka, yang sekiranya dapat menarik suatu kemanfaatan dan menolak kemudaratannya. Dan masalah tersebut mengandung kemanfaatan secara umum dengan mempunyai akses secara menyeluruh dan tidak melenceng dari tujuan-tujuan yang dikandung dalam al-Qur'an dan al-Hadits.

Djazuli dan Aen menjelaskan bahwa apabila kemaslahatan manusia menjadi maksud syara', maka masalah terkandung di dalam syariah Islamiyah. Sehubungan dengan kemaslahatan duniawi ini dalam kaitannya dengan nash-nash syari'at ada tiga pendapat:⁵⁷

- a. Ulama yang menetapkan bahwa nash-nash syara' tidak bisa diketahui kecuali semata-mata dari segi dhahirnya. Jadi mereka hanya mengakui masalah yang secara eksplisit ditegaskan di dalam nash, dan tidak mau menerima apa yang tersirat. Mereka terkenal dengan madzhab Dhahiriyy dan logis apabila mereka juga menolak qiyas dan lain sebagainya yang didasarkan kepada apa yang dipahami secara implisit.
- b. Ulama yang mau mengambil masalah dari apa yang tersirat yaitu dengan mengetahui illat, maksud dan tujuannya, hanya mereka membatasi diri yaitu masalah ini bisa diterima apabila ada dalil atau nash khusus yang merupakan syahidnya/buktinya. Oleh karena itu, mereka bisa menerima qiyas karena di dalam penggunaan qiyas ada syahid yang merupakan dalil yang khusus; Imam Syafi'i, al-Ghazali termasuk kelompok ini kalau kita lihat alasan-alasan penolakannya terhadap istihsan dan masalah marsalah.
- c. Ulama-ulama yang menetapkan bahwa kemaslahatan adalah termasuk kemaslahatan yang ditetapkan oleh syari'at Islamiyah baik kemaslahatan itu diketahui secara eksplisit maupun implisit dari nash-nash syara', baik diambil dari dalil-dalil yang am maupun dalil yang khas. Ibnu Qayyim murid dari Ibnu Taymiyyah termasuk kelompok ini dalam kitabnya *I'lam al-Muwaqqi'in* juz tiga dalam menentukan hukum mereka menyatakan bahwa syari'ah itu sendi dan dasarnya adalah kebaikan dan kemaslahatan hamba

⁵⁷ A. Djazuli dan I. Nurol 'Aen, *Ushul Fiqh*, hal 68-74.

baik untuk kehidupan duniawi maupun untuk kehidupan ukhrawi. Syari'ah itu mengandung keadilan, rahmat dan maslahat seluruhnya. Setiap masalah yang keluar dari keadilan kepada kedhaliman, dan dari rahmat kepada laknat, dan dari maslahat kepada mafsadat, dan dari hikmah kepada sia-sia, bukanlah syari'ah. Walaupun dimasukkan ke dalamnya secara takwil.

Maslahah di sini haruslah kemaslahatan yang hakiki bukan yang diragukan, dalam arti mengambil maslahat tadi nyata-nyata membawa manfaat dan menolak kemadharatan. Kemaslahatan yang bersifat umum bukan kemaslahatan yang sifatnya individual, dalam arti kemaslahatan yang memberi manfaat kepada umumnya umat dan menolak kemadharatan dari umumnya umat. Maslahat yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip umum ajaran Islam yang berupa *maqashid al-syari'ah* dan dalil-dalil yang *kulliy* serta nash-nash yang *qath'iy wurud* dan dalalahnya.⁵⁸

Tujuan Mashlahah

Tujuan hukum Allah dapat dilihat dari dua sisi yaitu: *Pertama* dilihat dari segi manusiawi, yakni tujuan-tujuan dari segi kepentingan manusia atau mukalaf. Kedua dilihat dari sisi Allah sebagai pembuat hukum yaitu apa tujuan Allah membuat Hukum.⁵⁹

Tujuan hukum Islam sesuai dengan fitrah manusia dan fungsi daya fitrah manusia dari semua daya fitrahnya, berfungsi-fungsi untuk mencapai kebahagiaan hidup dan mempertahankannya yang disebut para fakar filsafat hukum Islam dengan istilah *al-tahsil wa al-ibqa* atau mengambil maslahat serta sekaligus mencegah kerusakan "*jalb al-mashlah wa daf' al-mafa'sid*".⁶⁰ tujuan hukum ditinjau dari segi fitrah dan daya yang dimiliki manusia itu maka dapat digambarkan sebagai berikut:

Tujuan Hukum Islam ditinjau dari segi pembuat hukum dapat diketahui melalui penalaran induksi atas sumber-sumber *naqli* yaitu wahyu baik al-Qur'an

⁵⁸ A. Djazuli dan I. Nurol 'Aen, *Ushul Fiqh*, hal. 68-74.

⁵⁹ Juhaya. S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, (PPS UIN Bandung, 2005), 100.

⁶⁰ Juhaya. S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, (PPS UIN Bandung, 2005), 100.

maupun al-Sunah. Tujuan hukum Islam dilihat dari segi pembuat hukum ada tiga terutama tujuan hukum taklifi, yaitu hukum yang berupa keharusan :

1. Melakukan perbuatan atau tidak melakukannya,
2. Memilih antara melakukan perbuatan atau tidak melakukannya,
3. Hukum melakukan atau tidak melakukan karena ada atau tidak adanya sesuatu yang mengharuskan keberadaan hukum tersebut

Ketiga tujuan tersebut juga dilihat dari tingkat dan peringkat kepentingan bagi manusia itu sendiri yaitu:

1. Tujuan Primer atau *al-Dlaryury* (tujuan yang harus ada demi kehidupan, jika tidak ada maka akan menimbulkan ketidak ajegan kemaslahatan hidup manusia).
2. Tujuan Skunder atau *al-haajiy* (Tujuan sekunder bagi manusia seandainya tidak tercapai akan menimbulkan kesulitan atau *masyaqah*).
3. Tujuan *Tertyier* atau *al-tahsiniy* (tujuan hukum untuk menyempurnakan kehidupan manusia dengan akhlak)⁶¹

Dalam Ilmu Ushul Fiqh bahwa yang dimaksud maslahat sebagaimana dinyatakan oleh Imam Asy-Syathiby yang telah memberi kriteria maslahat dengan tiga ukuran, yaitu: ⁶²

1. Tidak bertentangan dengan *maqashid al-syari'at* yang *dharr'iriyyat* (*hifdh al-din, hifdh al-nafs, hifdh al-aql, hifdh al-nasl, dan hifdh al-mal*), *hajiyyat dan tahsiniyyat*;
2. Rasional dalam arti bisa diterima oleh orang cerdas cendekiawan (*ahl al-dzikh*).
3. Mengakibatkan *raf' al-haraj* atas dasar firman Allah SWT, artinya “dan Allah tidak menyempitkan kamu dalam urusan agama (al-Hajr: 78)

Dengan demikian, dalam praktik ekonomi Islam, kemaslahatan umat memenuhi doktrin Ushul Fiqh yang dikenal dengan sebutan *al kulliyatul khams*

⁶¹ Juhaya. S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, (PPS UIN Bandung: 2005), 100.

⁶² A. Djazuli dan I. Nurol 'Aen, *Ilmu Ushul Fiqh*, (Bandung: Gilang Aditya Putera, 1992)

(lima pokok pilar) atau dengan kata lain disebut dengan *Maqashid al-Syari'ah* (tujuan-tujuan Universal syari'ah). Lima pokok pilar tersebut adalah;

1. *Hifdz al-dien*, menjamin kebebasan beragama.
2. *Hifdz al-nafs*, memelihara kelangsungan hidup.
3. *Hifdz al-'aql*, menjamin kreatifitas berpikir.
4. *Hifdz al-nasl*, menjamin keturunan dan kehormatan
5. *Hifdz al-mal*, pemilikan harta, property dan kekayaan jika perjuangan umat Islam mengabaikan hal-hal ini, maka runtuhlah nilai-nilai Islam yang substansial”.

2. *Middle Theory*: Teori Kedaulatan Ekonomi

Alinea kedua pada Pembukaan UUD 1945 berbunyi:

"Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur."

Mengartikan bahwa Indonesia saat ini telah meraih kemerdekaannya dan harus menjadi negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Meskipun merupakan negara yang memiliki budaya yang beragam Indonesia harus tetap bersatu. Bebas dalam menentukan arah kebijakan tanpa campur tangan negara lain. Terciptanya keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi para warganya, dan mewujudkan kesejahteraan sosial ekonomi bagi seluruh warga Indonesia. Kedaulatan ekonomi yang termaktub dalam alinea kedua pembukaan UUD 1945 ini penulis hubungkan dengan Alinea keempat pembukaan UUD 1945:

Alinea ketiga pada Pembukaan UUD 1945 berbunyi:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat

kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Alinea keempat ini berisikan prinsip-prinsip yang dijunjung oleh bangsa Indonesia. seperti tujuan negara, dasar dan bentuk negara, dan ketentuan dibentuknya Undang-Undang Dasar ini. Semua ini merupakan hal yang harus diwujudkan oleh seluruh warga negara Indonesia demi mencapai tujuan dan cita-cita dari bangsa Indonesia. Alinea keempat ini juga menyebutkan bahwa negara yang berdaulat berdasarkan kepada lima nilai Pancasila.

Lama para ekonom dan politisi Indonesia mendiskusikan apakah nama yang tepat untuk sistem ekonomi Indonesia sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945 khususnya Pasal 33 baik sebelum maupun sesudah Amandemen UUD 1945. Pasal 33 (Asli) berbunyi: perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sedangkan setelah diamandemen melalui perubahan keempat pada tahun 2002, Pasal 33 ini ditambah dengan 2 ayat baru yaitu: perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. Sehingga kini Pasal 33 ini terdiri dari 5 (lima) ayat seperti tersebut diatas. Meskipun dalam UUD 1945 Pasal 33 dan penjelasannya hanya singkat namun ideologi yang terkandung didalamnya jelas dan tegas, sehingga memenuhi syarat untuk disebut sebagai satu sistem ekonomi.

Karena berangkat dari asas Pancasila khususnya untuk mewujudkan sila ke lima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka disepakati untuk menamai makna yang terkandung dalam Pasal 33 itu Sistem Ekonomi Pancasila (SEP). Perintah atau amanah yang termuat dalam Pasal 33 berikut Penjelasannya itu jelas dan tegas karena menegaskan hal-hal asas, apa yang dikuasai negara, dan

tujuan yang ingin dicapai, yaitu mewujudkan kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang-perorang.

Karena itu proses atau mekanisme menuju tujuan yang ingin dicapai itu tidak boleh menyimpang apalagi bertentangan dengan tujuan utamanya yaitu kemakmuran rakyat. Dikatakan sebagai suatu sistem ekonomi karena Pasal 33 menyatakan dengan jelas tujuannya, mengatur atau mengamankan siapa menguasai (memiliki) apa, siapa memproduksi siapa, dan mengatur asas pelaku-pelaku ekonomi. Pasal 33 menegaskan bahwa Negara harus hadir dan berperan aktif sejak dari kepemilikan/penguasaan alat-alat produksi dan distribusinya terhadap barang dan jasa “tertentu”. Pengertian “tertentu” yaitu apa yang penting bagi negara dan apa yang menguasai hajat hidup orang banyak yang dari waktu ke waktu bisa saja berubah sejalan dengan tingkat kemakmuran masyarakat. Sedangkan barang dan jasa selebihnya dapat ditangani oleh swasta (orang seorang). Oleh karena itu Pasal 33 memenuhi syarat untuk dinyatakan sebagai suatu sistem yang kita namai Sistem Ekonomi Pancasila.⁶³

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁶⁴ Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan. Ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain power*). Dalam hubungan ini, pendekatan tadi dapat juga digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup di dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereignty*).

Gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan. Di sini dapat dipersoalkan, misalnya, seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan itu, baik dalam lingkup legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Sedangkan jangkauan

⁶³ Fuad Bawazier, “Sistem Ekonomi Pancasila: Memaknai Pasal 33 UUD 1945,” *Jurnal Keamanan Nasional* 3, no. 2 (30 November 2017), <https://doi.org/10.31599/jkn.v3i2.85>.

⁶⁴ Jack HLM. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power*, (New Haven: YaleUniversity Press, 1975), hlm.14 dan Miriam Budiarmo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1987), hlm. 14.

kedaulatan (*domain of sovereignty*), melalui analisis relasional (*realisational analysis*) antara *sovereign* dan *subject*, terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasaan tertinggi itu dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.⁶⁵ Daya jangkau kedaulatan (*domain of sovereignty*) itu meliputi dua hal yang penting: pertama, siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan kedua, apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan yang tertinggi itu.⁶⁶

Menyangkut siapa yang menguasai, kedaulatan tersebut pada prinsipnya dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintah. Dalam Ilmu Hukum, dikenal adanya lima teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, yaitu: pertama, teori kedaulatan Tuhan; kedua, teori kedaulatan raja; ketiga, teori kedaulatan negara; keempat, teori kedaulatan rakyat; dan kelima, teori kedaulatan hukum.⁶⁷

Teori pertama menjelaskan ajaran kedaulatan Tuhan yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya, kedaulatan Tuhan itu dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan Raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang itu menetapkan hukum atas nama Tuhan.

Teori kedua menjelaskan ajaran kedaulatan Raja yang beranggapan Rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Teori ketiga menjelaskan ajaran kedaulatan negara bahwa reaksi terhadap kesewenangan Raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep-konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropa. Masing-masing kerajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan negara-negara di dunia yang diperintah oleh para

⁶⁵ Subjek yang dimaksud adalah rakyat yang harus tunduk sebagai objek kekuasaan (*sovereign*). Lihat penjelasan H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, (London: The Clarendon Press, 1979), hlm. 49-76.

⁶⁶ Deddy Ismatullah, *Gagasan Pemerintahan dalam Konstitusi Madinah Ditinjau dari Perspektif Prinsip-Prinsip Negara Hukum*, *op.cit.*, hlm. 6-7.

⁶⁷ Hamid S Attamimi, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 129-130 dan Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Bandung: PT. Eresco, 1981), hlm. 5-6.

Raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja. Dengan kata lain, kekuasaan hukum negara yang diperintah oleh para lebih rendah dari negara itu sendiri.

Teori keempat menjelaskan ajaran kedaulatan rakyat yang menyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Representasi kedaulatan rakyat pada umumnya ditunjukkan melalui pengambilan suara terbanyak oleh para wakil rakyat di parlemen atau melalui pemilihan umum secara langsung (*one man, one vote*), di mana kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, hingga muncul adagium yang menyatakan bahwa *suara rakyat adalah suara Tuhan*.

Teori kelima merupakan ajaran kedaulatan paling mutakhir yang dikenal dengan ajaran kedaulatan hukum. Ajaran ini menjelaskan bahwa negara tidak memegang kedaulatan hakiki. Sumber kekuasaan yang tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Dengan kata lain, apapun bentuk kebijakan politik dalam suatu negara, maka setiap penguasa dan rakyat hendaknya tunduk kepada hukum itu sendiri. Dalam praktiknya, kedaulatan hukum ini dijabarkan dalam bentuk konstitusi.

Jika teori kedaulatan ditelaah dari aspek sejarah politik hukum Islam, di masa pemerintahan Nabi Muhammad SAW, Khulafa al-Rasyidin (632-661), Khilafah Umayyah (661-750), Khilafah Abbasyiyah (750-1258), dan Khilafah Turki Ustmani (1281-1924) tampaknya telah terjadi pergeseran luar biasa dari sistem pemerintahan Khilafah yang bersifat *amanah* kepada pemerintahan yang bersifat absolut (*tidak amanah*).⁶⁸

Namun pada saat pemerintahan Islam runtuh dan pemerintahan di dunia Barat bangkit dengan pemerintahan yang berbasis pada ajaran agama Kristen, sebagaimana diajukan Augustinus (354-430 M), yaitu negara Tuhan (*civities dei*) dan pimpinan negara harus memerintah dengan semangat *civities dei*, agama Kristen dimasukkan ke dalam negara, sejak saat itu pula pemerintahan Barat

⁶⁸ Musdah Mulia, *Negara Islam Pemikiran Politik Hussain Haikal*, (Jakarta: Paramadina, 2001), hlm. 3-4.

berkembang dan mendominasi percaturan politik dunia. Sementara di dunia Islam sistem Khilafah mengalami kemunduran dan keruntuhan.⁶⁹

Konstitusi Madinah lahir sebagai konsep negara hukum modern yang mengandung 14 prinsip paling fundamental, yaitu: (a) prinsip keumatan; (b) prinsip persatuan dan persaudaraan; (c) prinsip persamaan; (d) prinsip kebebasan; (e) prinsip hubungan antar pemeluk agama; (f) prinsip pertahanan; (g) prinsip hidup bertetangga; (h) prinsip tolong-menolong dan membela yang lemah dan teraniyaya; (i) prinsip perdamaian; (j) prinsip musyawarah; (k) prinsip keadilan; (l) prinsip pelaksanaan hukum; (m) prinsip kepemimpinan; dan (n) prinsip ketakwaan, amar ma'ruf dan nahi munkar.⁷⁰

Dalam konteks Konstitusi Madinah ini, peneliti mendukung teori negara Konstitusi Madinah⁷¹ yang menjelaskan bahwa Konstitusi Madinah menjadi fakta historis adanya eksistensi pemerintahan Islam yang dipimpin secara langsung oleh Nabi Muhammad SAW (*Muhammad is the Prophet and the Statesman*).⁷² Ia merupakan contoh suri tauladan dalam sejarah kemanusiaan dalam membangun suatu masyarakat yang bercorak majemuk dan mengakui hak-haknya serta meletakkan dasar-dasar hukum bagi kemerdekaan politik, kebebasan berbicara dan menyatakan pendapat. Prinsip-prinsip pemerintahannya berbeda dari asas-asas masyarakat pra Islam bahkan prinsip-prinsip yang dirumuskan dari kandungan Konstitusi Madinah tetap mempunyai relevansi dengan tuntunan masyarakat modern dewasa ini.

Dalam implementasinya, Nabi Muhammad SAW menganggap penting memasukan ajaran agama dalam Undang-Undang Sipil. Hal tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak-hak penting manusia. Substansinya bahwa Islam mengatur

⁶⁹ Musdah Mulia, *Negara Islam Pemikiran Politik Hussain Haikal*, (Jakarta: Paramadina, 2001), hlm. 3-4.

⁷⁰ Deddy Ismatullah, *Gagasan Pemerintahan dalam Konstitusi Madinah Ditinjau dari Perspektif Prinsip-Prinsip Negara Hukum*, (Bandung: Sahifa, 2006), hlm. 31-32.

⁷¹ Deddy Ismatullah menjelaskan dalam kesimpulannya bahwa ada kemiripan yang bersifat prinsip pada UUD 1945 dan Konstitusi Madinah. Secara linguistik dalam kedua maksud konstitusi tersebut, terhadap kata-kata yang jelas mengandung arti religius. Misalnya, dalam sila ke-1 Pancasila dan Alinea ke-4 UUD 1945 terkandung muatan religiusitas ke-Islaman

⁷² Montgomery Watt, *Muhammad is the Prophet and the Statesman*, (New York: Oxford University Press, 1961), hlm. 95.

hak-hak pribadi (keamanan, reputasi pribadi, kehormatan, persamaan, persaudaraan antara orang-orang beriman, keadilan) dan hak-hak umum (kegiatan-kegiatan) keagamaan, ibadah, kebebasan beragama, pelaksanaan hukum negara, keikutsertaan dalam kegiatan-kegiatan umum perang suci atau jihad, pemilikan bersama akan harta rampasan.

Sementara itu, Negara Republik Indonesia dapat dikatakan sebagai negara muslim karena mayoritas penduduknya menganut agama Islam. Negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Ia memiliki kemiripan atau kesamaan dengan Konstitusi Madinah. Dengan kata lain, prinsip-prinsip yang sangat penting dalam Konstitusi Madinah telah tertampung dalam UUD 1945 dan batang tubuhnya. Di antaranya prinsip-prinsip itu ialah ketuhanan Yang Maha Esa yang apabila dilihat dari sudut Islam identik dengan ajaran tauhid kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima prinsip itu terkenal dengan nama pancasila sebagai filsafat bangsa Indonesia dasar negara Republik Indonesia melalui sila ketuhanan Yang Maha Esa itu secara implisit bangsa Indonesia mengakui adanya prinsip kekuasaan sebagai amanat dari Allah yang Maha Kuasa. Kesimpulan yang sama dapat pula dipahami dari rumusan alinea ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi *“Atas berkat rahmat Allah SWT, dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.”*

Mengacu kepada teori kedaulatan negara di atas, peneliti berpendapat bahwa dalam pengambilan keputusan dalam mengambil kebijakan ekonomi negara hendaknya mengacu kepada semua ketentuan hukum dalam peraturan perundangundangan yang berlaku. Sebagai contoh, ketika pemerintah dan parlemen menyusun Rancangan UU APBN sudah pasti akan terjadi benturan-benturan kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Atas dasar itu, baik pemerintah maupun parlemen hendaknya lebih mengutamakan prinsip musyawarah dan

mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan.

Atas dasar itu, pengambilan keputusan dalam merumuskan kebijakan ekonomi hendaknya ditujukan untuk keadilan, kebaikan dan kemaslahatan bagi manusia itu sendiri sesuai dengan politik hukum ekonomi syari'ah. Politik hukum ekonomi syariah yang dimaksud adalah kehendak penguasa dan kesadaran hukum umat muslim yang untuk memasukan norma-norma hukum Islam dalam menyusun kebijakan ekonomi dan UU APBN.

Berdasarkan kepada beberapa pandangan di atas, peneliti berpendapat bahwa kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara bersumber pada hukum dan sebaliknya untuk melaksanakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara harus berdasarkan kekuasaan hukum. Demikian pula dalam hal ekonomi, kedaulatan ekonomi negara Indonesia sangat tergantung kepada seberapa mandiri dan kuatnya tatanan ekonomi Indonesia yang diukur dari aspek stabilitas dan pertumbuhan ekonominya. Dalam konteks ini, peneliti berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mayoritas penduduknya muslim tentu memiliki Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Aspek inilah yang ingin dikaji lebih lanjut seberapa ekonomi Indonesia berdaulat di antaranya dapat dianalisis dari seberapa besar potensi dan pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan Negara.

3. *Applied Theory: Manajemen Wakaf*

Dalam konsep wakaf, nazhir berkewajiban mengembangkan harta wakaf secara produktif dan profesional agar mendatangkan keuntungan yang akan disalurkan kepada pihak-pihak yang berhak menerimanya. Investasi harta benda wakaf dapat dilakukan nazhir dalam berbagai bidang, seperti bidang sosial, keagamaan, pendidikan, dan kegiatan ekonomi. Dalam upayanya mengembangkan harta benda wakaf, nazhir memiliki banyak alternatif model investasi yang dapat dijadikan pilihan. Pada prinsipnya, harta wakaf harus dikelola dan tidak boleh

diabaikan. Terbangkalainya harta wakaf dapat menimbulkan dampak negatif dan merugikan banyak pihak, terutama mauquf ‘alaih.⁷³

Masalahnya adalah sebagian besar wakaf yang dikelola oleh para nazhir pada masa sekarang ini berupa wakaf tanah atau bangunan. Sedangkan kondisi tanah atau bangunan itu sendiri jika ditinjau dari segi ekonomi akan bergantung kepada lokasi tanah atau bangunan tersebut. Tanah wakaf yang terletak di lingkungan strategis, seperti di pinggir jalan atau di tengah perkotaan memiliki nilai ekonomis yang berbeda dengan tanah yang letaknya tidak strategis. Kondisi yang demikian ikut mempengaruhi bentuk-bentuk investasi yang dipilih nazhir dalam rangka mengelola dan mengembangkan aset wakaf tersebut.

Kahf menawarkan dua bentuk pengelolaan dan pengembangan harta wakaf, yaitu bentuk istiglal yang dapat diartikan sebagai upaya pemanfaatan harta benda wakaf dan bentuk tanmiyah yang dapat diartikan sebagai upaya meningkatkan atau mengembangkan harta wakaf. Bagi Kahf, keduanya layak mendapatkan porsi pembahasan yang berbeda.⁷⁴

Istiglal al-waqf atau pemanfaatan harta wakaf dimaksudkan sebagai upaya pemanfaatan harta wakaf agar dapat menjalankan fungsinya. Misalkan saja, harta wakaf yang pemanfataannya untuk sarana ibadah memerlukan biaya bagi perawatan fisik, biaya kebersihan, biaya operasional ibadah yang meliputi listrik, air, bisyarah untuk imam, khatib Jumat, muazzin, penceramah, maupun para ustaz dan ustazah yang mengajar baca tulis al-Qur’an. Demikian pula harta wakaf yang dimanfaatkan sebagai tempat pendidikan maupun lembaga kesehatan.

Untuk memenuhi berbagai kebutuhan operasional seperti di atas, pengelola wakaf cukup melakukan investasi yang mengandalkan kepada pokok wakaf itu sendiri. Misalnya, biaya perawatan masjid cukup diambilkan dari hasil atau pemasukan wakaf atau bisa juga dengan cara meminjam kepada lembaga-lembaga keuangan lalu cara mengangsurnya diambilkan dari hasil wakaf. Demikian pula harta wakaf yang berupa lahan pertanian, jika membutuhkan dana untuk keperluan

⁷³ M. Quraish, Shihab, *Wawasan Al-Qur’an* (Bandung: Mizan, cet. ke-XII. 2008), 18

⁷⁴ Monzer Kahf, *Al-Waqf Al-Islâmy; Taṭawwuruh, Idâratuh, Tanmiyyatuh*. (Damaskus: Dar Al-Fikr, 2000), 217.

teknis bercocok tanam, seperti pembelian benih, pupuk, maupun biaya operasional lainnya maka cukup dilakukan dengan cara meminjam kepada sumber-sumber dana, kemudian biaya untuk mengembalikannya diambilkan dari hasil panen. Investasi yang dilakukan untuk pemanfaatan harta wakaf seperti ini biasanya bersifat jangka pendek dan biaya investasi yang diperlukan tidak melebihi nilai pokok atau modal wakafnya.⁷⁵

Sedangkan *tanmiyah al-waqf* atau pengembangan harta wakaf dimaksudkan sebagai upaya menambah volume harta yang dapat dimanfaatkan, diinvestasikan, atau dijadikan sebagai modal bagi wakaf. Sebagai contoh, jika harta yang diwakafkan berupa tanah kosong yang dapat dimanfaatkan sebagai hunian, maka untuk dapat memanfaatkan tanah wakaf tersebut memerlukan investasi baru dalam jumlah yang cukup besar yang ditambahkan kepada modal atau pokok wakaf untuk mendirikan sejumlah bangunan layak huni berikut sarana-sarana penunjangnya, seperti ketersediaan jalan yang menghubungkan antara lokasi wakaf dengan jalan raya, fasilitas listrik, dan air. Demikian pula jika tanah kosong tersebut diproyeksikan sebagai area bisnis, perkantoran, dan lain sebagainya.

Pengembangan wakaf seperti ini akan menambah nilai investasi bagi harta wakaf tersebut dan tentu saja diharapkan dapat meningkatkan produktivitasnya. Bahkan bisa jadi nilai investasi tambahan yang dibutuhkan melebihi dari nilai harta wakaf yang tersedia. Selain itu, investasi yang dilakukan dalam kerangka pengembangan harta wakaf seperti ini termasuk investasi jangka panjang atau investasi jangka menengah.

Bentuk investasi yang dapat dikembangkan di atas tanah wakaf bervariasi sesuai dengan lokasi atau posisi tanah wakaf tersebut. Pengelola wakaf harus mampu berpikir cerdas dan kreatif dalam rangka memberdayakan tanah wakaf yang diamanahkan kepadanya agar dapat didayagunakan secara maksimum.

Permasalahan yang acap kali muncul berkaitan dengan model investasi tanah wakaf seperti ini adalah berkaitan dengan pendanaan. Masalah klasik ini seringkali menjadi alasan bagi kondisi tanah wakaf yang tidak dikelola dengan baik.

⁷⁵ Kahf, 217.

Kahf memberikan tawaran bagi penyelesaian masalah ini agar harta benda wakaf dapat dimaksimalkan fungsinya sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi kaum du'afa'.

Di antara tawaran yang diajukan *Kahf* adalah melakukan pembiayaan wakaf dengan cara menciptakan wakaf baru untuk melengkapi wakaf yang sudah ada, seperti perluasan sarana ibadah, perluasan sarana pendidikan, perluasan layanan kesehatan dan pemberdayaan.⁷⁶

Langkah pertama yang dilakukan nazhir dalam hal ini adalah menyusun master plan bagi pengembangan wakaf tersebut. Pada umumnya, pengembangan atau perluasan aset wakaf dilakukan dengan cara perluasan horisontal, vertikal, maupun menggabungkan keduanya. Setelah itu, nazhir dapat menyusun perkiraan biaya yang dibutuhkan untuk melakukan perluasan tersebut, termasuk langkah-langkah untuk menggalang dana yang dibutuhkan. Penggalangan dana (funding) hanya dapat efektif jika disertai dengan sosialisasi yang baik, dipahami oleh calon wakif baru, dan tepat sasaran.

Model investasi wakaf mandiri dapat dilakukan dengan mengikuti skema akad ibdal dan istibdal dan berdasarkan akad ijarah.

a. Investasi Wakaf melalui Ibdal dan Istibdal

Ibdal dan istibdal merupakan penggantian harta wakaf dengan cara menjual harta wakaf yang ada dan menggantikannya dengan harta wakaf lainnya. Langkah ini bisa ditempuh lembaga wakaf jika kondisi harta wakaf tidak dapat lagi dimanfaatkan, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Dalam keadaan seperti ini, para ahli fikih membolehkan nazhir untuk menjual harta wakaf dan menggantinya dengan harta wakaf yang lebih bermanfaat. Mazhab Hanafi merupakan mazhab yang paling luas memberikan kelonggaran bagi nazhir wakaf untuk melakukan ibdal dan istibdal. Sedangkan mazhab Syafi'i merupakan mazhab yang paling ketat memberikan kesempatan bagi nazhir melakukan ibdal dan istibdal. Alasan mazhab Syafi'i memperketat peluang ibdal dan istibdal adalah

⁷⁶ Rozalinda, *Pengelolaan Wakaf Uang: Studi Kasus pada Tabung Wakaf Indonesia (TWI) Dompot Dhuafa Republika*, disertasi tidak dipublikasikan pada Sekolah Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. 2010, 113

untuk melindungi aset wakaf itu sendiri dari berbagai kemungkinan tidak baik yang dapat merugikan atau bahkan menghilangkan harta wakaf tersebut, seperti niat tidak baik dari nazhir, penipuan, atau kecerobohan dalam proses ibdal dan istibdal.

Mazhab yang melonggarkan wewenang nazhir melakukan ibdal dan istibdal beralih demi kepentingan harta wakaf itu sendiri dan bagi mauquf 'alaih. Bagi mereka, harta wakaf yang tidak dapat dimanfaatkan sama sekali atau hanya memberi manfaat yang terbatas dapat diganti dengan harta wakaf lain lebih baik dan lebih bermanfaat. Sedangkan mengenai kekhawatiran akan terjadinya kerugian bagi harta wakaf, pendukung mazhab ini memberikan empat syarat bagi penggantian wakaf, yaitu agar dilakukan dengan harga yang sesuai (tidak ditukar dengan harga atau ganti yang jauh lebih murah), tidak ada prasangka negatif bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses ibdal dan istibdal, hasil penjualan harta wakaf tersebut digunakan untuk membeli aset wakaf lainnya sebagai ganti, dan aset wakaf yang baru lebih bermanfaat dari pada harta wakaf yang lama.⁷⁷

Ada tiga poin yang dapat disimpulkan dari syarat-syarat di atas. Pertama, dibolehkannya ibdal dan istibdal hendaknya dilakukan dalam rangka meningkatkan manfaat harta wakaf tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga maksud dari pengelolaan harta wakaf yang bermuara pada penyaluran hasil atau keuntungan kepada mauquf 'alaih. Pesan ini dapat dipahami dari syarat keempat. Kedua, dibolehkannya ibdal dan istibdal harus tetap memperhatikan sifat keabadian harta wakaf. Pesan ini dapat dipahami dari syarat ketiga. Ketiga, harta benda wakaf tidak boleh menjadi rebutan atau sumber konflik bagi berbagai kepentingan pribadi yang dapat merugikan harta wakaf. Oleh karena itu, harta benda wakaf tidak boleh dibeli dengan harga di bawah standar, diganti dengan aset bermasalah, atau diintervensi berbagai kepentingan pribadi yang didorong oleh sifat tamak dan rakus terhadap harta yang dianggap sebagai milik bersama. Proses tukar guling harta benda wakaf yang dilakukan karena masuknya berbagai kepentingan seperti ini akan melahirkan rasa curiga, prasangka negatif, dan tuduhan-tuduhan miring lainnya yang diarahkan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut.

⁷⁷ Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 53

b. Investasi Wakaf Berdasarkan Akad Ijarah

Investasi harta benda wakaf dengan cara menyewakannya kepada pihak lain merupakan model pengembangan harta wakaf yang sudah lama dikenal dan hingga saat ini masih paling banyak diminati oleh pengelola wakaf. Di antara sebabnya adalah prosesnya yang mudah dan risiko yang kecil bagi pengelola wakaf.⁷⁸ Al-Ijarah berasal dari kata al-ajru yang berarti al-‘iwadu atau ganti. Dalam istilah fikih, akad ijarah diartikan sebagai akad pemindahan hak guna (manfaat) suatu barang atau jasa dalam waktu tertentu dengan adanya pembayaran upah (*ujrah*), tanpa diikuti dengan pemindahan kepemilikan atas barang itu sendiri.⁷⁹ Menurut Abu Zaid, investasi harta benda wakaf dengan cara menyewakannya kepada pihak lain merupakan model pengembangan harta wakaf yang sudah lama dikenal dan hingga saat ini masih diminati oleh pengelola wakaf.⁸⁰

Dalam bidang wakaf, investasi model ijarah dapat dilakukan secara langsung dengan menyewakan harta benda wakaf kepada pihak yang membutuhkan harta benda tersebut dengan imbalan tertentu. Jika harta benda wakaf berupa uang, investasi model ijarah dapat dilakukan dengan terlebih dahulu menginvestasikan wakaf uang ke bentuk wakaf properti seperti membangun real estate atau pusat-pusat bisnis, kemudian menyewakannya kepada masyarakat. Menyewakan harta wakaf dapat mendatangkan keuntungan pasti (*fix of return*) dan tidak ada pihak yang melarangnya. Hasilnya dapat digunakan untuk membiayai biaya pemeliharaan harta wakaf atau disalurkan kepada mauquf ‘alaih.

Menurut Rozalinda,⁸¹ pengembangan harta benda wakaf dapat memanfaatkan kemajuan teknologi bangunan yang memungkinkan perluasan gedung secara vertikal. Masjid yang pada mulanya terdiri dari satu lantai dapat dibongkar dan dibangun kembali menjadi beberapa lantai di atas tanah yang sama. Lantai satu digunakan untuk masjid, lantai dua digunakan untuk ruang bimbingan

⁷⁸Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 53

⁷⁹ Afandi, M. Yazid, *Fiqh Muamalah dan Implementasinya dalam Lembaga Keuangan Syari'ah* (Yogyakarta: Logung Pustaka, 2009), 179

⁸⁰ Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 53

⁸¹ <http://rozalinda.wordpress.com> Diakses hari Jumat, 17 Pebruari 2018, pukul 03.00 WIB

belajar bagi anak-anak sekolah, lantai tiga untuk balai pengobatan, lantai empat untuk ruang pertemuan serba guna, dan seterusnya.

Contoh bagi model investasi wakaf berdasarkan akad ijarah ini pernah dilakukan Lembaga Wakaf Lebanon. Model kerjasama ini dimaksudkan untuk memproduktifkan tanah wakaf yang terletak di dekat pusat perbelanjaan. Skema yang dipraktikkan adalah skema akad ijarah, yaitu dengan menawarkan kepada calon investor agar menyewa tanah tersebut dalam waktu yang panjang dan mendirikan pusat bisnis di atas tanah wakaf tersebut. Dalam akad kerjasama ini, investor sendiri yang mengelola pusat bisnis tersebut dan berkewajiban membayar cicilan sewa yang disepakati setiap tahun kepada Lembaga Wakaf. Setelah waktu yang disepakati berakhir, bangunan dan hak kelola pusat bisnis tersebut menjadi milik Lembaga Wakaf Lebanon.⁸²

Sedangkan model investasi wakaf dengan menggandeng mitra dapat dilakukan nazhir dengan cara menggandeng investor melalui berbagai akad yang mengikat kedua belah pihak dan tidak bertentangan dengan hakikat wakaf. Dalam kajian fikih klasik, dikenal banyak akad yang berkaitan dengan manajemen investasi wakaf ini, seperti akad musyarakah dan mudarabah, akad istisna', akad muzara'ah, akad masaqah, dan akad mugarasah.

Musyarakah merupakan akad kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu, di mana masing-masing pihak memberikan kontribusi dana dengan ketentuan bahwa keuntungan dibagi berdasarkan kesepakatan sedangkan kerugian berdasarkan porsi kontribusi dana. Dalam akad tersebut, masing-masing pihak mempunyai hak untuk melakukan tindakan hukum terhadap modal yang dikelola.⁸³ Sedangkan mudarabah dimaksudkan sebagai akad kerjasama usaha antara pemilik modal dan pengelola untuk melakukan kegiatan usaha, laba dibagi atas dasar nisbah bagi hasil menurut kesepakatan kedua belah pihak, sedangkan bila

⁸² Qabbani, Marwan 'Abd ar-Rauf, "Mu'assasah al-Waqf fi at-Tatbiq al-Mu'asir: Numuzaj al-Awqaf fi al-Jumhuriyyah al-Lubnaniyyah", dalam *Majalah Awqaf* yang diterbitkan al-Amanah al-'Ammah li al-Awqaf di Kuwait, *zero issue*, November 2000), 96

⁸³ Afandi, M. Yazid, *Fiqh Muamalah dan Implementasinya*, 120

terjadi kerugian ditanggung oleh pemilik dana kecuali disebabkan oleh kelalaian dari pihak pengelola dana.⁸⁴

Lembaga wakaf bisa menjadikan model investasi yang terdiri dari akad mudharabah dan musyarakah ini sebagai alternatif dalam mengembangkan aset-aset yang dimilikinya. Melalui model ini, lembaga wakaf menjalin kerjasama bisnis dengan lembaga-lembaga bisnis lain atau investor untuk mendirikan proyek investasi yang melibatkan modal dari kedua belah pihak. Dalam kerjasama ini, lembaga wakaf menawarkan aset wakaf sebagai bentuk partisipasi sedangkan pihak lain yang bertugas menjalankan bisnis tersebut, di samping juga berperan sebagai investor. Keuntungan dari hasil usaha dibagi sesuai mekanisme yang telah disepakati sebelumnya.⁸⁵

Dalam akad kerjasama ini, pihak investor bertugas menjalankan perputaran roda bisnis tersebut dengan syarat bersedia melepaskan partisipasi sahamnya secara berkala dan sedikit demi sedikit. Sehingga, setelah melalui waktu yang telah disepakati, kepemilikan proyek bisnis tersebut kembali kepada lembaga wakaf secara penuh. Dalam akad kerjasama ini terdapat dua jenis akad, yaitu akad musyarakah, sebab kedua belah pihak sama-sama menyertakan modal bagi proyek tersebut. Sedangkan akad mudharabah terjadi pada saat lembaga wakaf perannya terbatas hanya pada saat penyertaan modal berupa tanah wakaf, sedangkan kegiatan bisnis secara penuh dilakukan oleh pihak kedua. Menurut keputusan Majma' al-Fiqh al-Islami yang berkantor di Jeddah, akad kerjasama yang melibatkan dua akad sekaligus seperti di atas dibolehkan.⁸⁶

Sedangkan model investasi wakaf berdasarkan akad istisna' merupakan akad atas barang yang menjadi tanggungan. Memberikan uraian praktis bagi penerapan akad ini bagi investasi harta wakaf, yaitu lembaga wakaf menjalin kerjasama dengan investor untuk mendirikan proyek investasi di atas tanah wakaf. Ide proyek ini biasanya berasal dari lembaga wakaf, sehingga ia sendiri yang menentukan bentuk proyek, apakah berupa pusat perbelanjaan, pertokoan, hotel,

⁸⁴ Afandi, M. Yazid, *Fiqh Muamalah dan Implementasinya*, 102

⁸⁵ Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 56

⁸⁶ Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 56

atau area komersial lainnya. Pihak investor memiliki kewajiban merealisasikan proyek tersebut sesuai dengan kriteria yang telah disepakati sebelumnya. Setelah bangunan tersebut selesai, investor wajib menyerahkannya kepada lembaga wakaf untuk dikelola dengan kesepakatan lembaga wakaf berkewajiban membayar biaya investasi bangunan tersebut dengan cara diangsur.⁸⁷

Model pembiayaan ini bagi lembaga wakaf lebih baik dibandingkan dengan model-model pembiayaan lainnya. Melalui akad *istisna'*, lembaga wakaf dapat memiliki proyek-proyek investasi dengan tanpa merasa khawatir akan hilangnya pokok harta wakaf, sebab memang tidak pernah keluar dari kepemilikannya. Akad ini juga memberi jalan keluar terbaik berupa win-win solution bagi kedua pihak, yaitu lembaga wakaf dan investor. Lembaga wakaf tidak berkeinginan untuk menjalin kerjasama dengan pihak asing dalam waktu yang sangat lama, sebab kepemilikan lembaga wakaf terhadap harta wakaf terikat dengan hak-hak pihak lain, khususnya *mauquf 'alaih*. Demikian pula, investor juga berkeinginan untuk segera mendapatkan haknya, yaitu modal yang digunakan untuk merealisasikan proyek ditambah keuntungan. Setelah haknya terpenuhi, investor dapat masuk kepada proyek-proyek lain untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar.⁸⁸

Contoh model investasi harta wakaf dengan akad *istisna'* pernah dilakukan Lembaga Wakaf Lebanon yang bekerjasama dengan al-Amanah al- 'Ammah li al-Awqaf di Kuwait pada tahun 1997 untuk mendirikan pusat perdagangan di salah satu lokasi strategis di Kota Beirut. Berdasarkan akad kerjasama ini, al-Amanah al- 'Ammah li al-Awqaf, selaku investor, berkewajiban mendirikan bangunan seperti yang telah disepakati untuk dijadikan sebagai pusat perbelanjaan. Setelah selesai, al-Amanah al- 'Ammah li al-Awqaf menyerahkan hak kelola pusat perbelanjaan tersebut kepada Lembaga Wakaf Lebanon. Tugas Lembaga Wakaf Lebanon adalah mengelola aset wakaf tersebut dan berkewajiban membayar biaya pendirian pusat perbelanjaan tersebut kepada al-Amanah al- 'Ammah li al-Awqaf dengan cara diangsur. Uang yang digunakan untuk membayar angsuran berasal dari keuntungan

⁸⁷ Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 56.

⁸⁸ Zaid, Ahmad Abu, *Nizam al-Waqf al-Islami*, 96

yang diperoleh Lembaga Wakaf Lebanon dari usahanya mengelola pusat perbelanjaan tersebut.⁸⁹

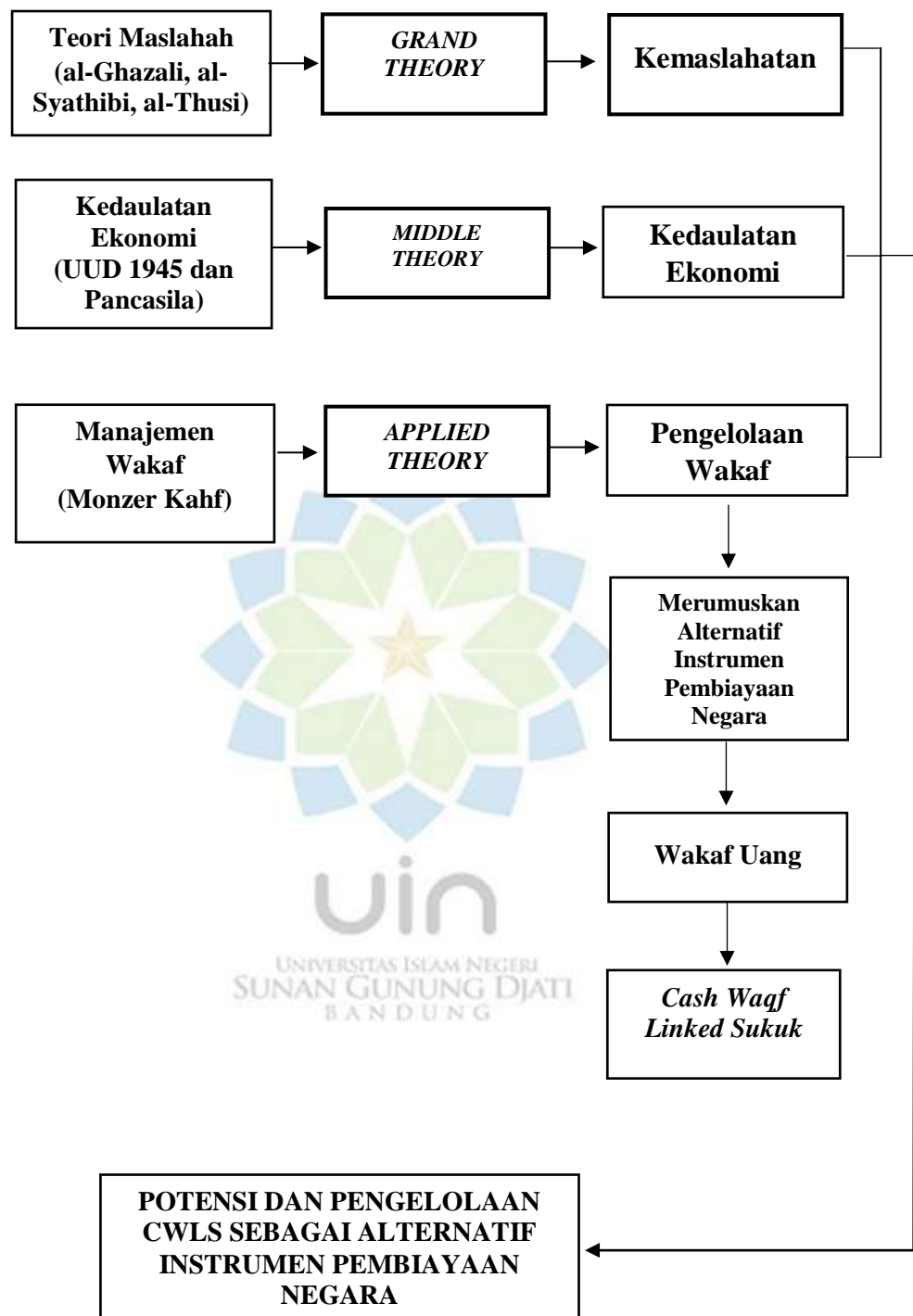
Investasi wakaf juga bisa dilakukan dengan mengikuti skema akad muzara'ah, musaqah, dan mugarasah.⁹⁰ Model-model investasi ini merupakan model investasi yang dimaksudkan untuk mengembangkan aset berupa tanah, terutama tanah pertanian. Lembaga wakaf dapat memanfaatkan model-model investasi ini untuk memproduktifkan tanah wakaf miliknya dengan cara menjalin kerjasama dengan petani atau pelaku usaha dalam bidang pertanian dan perkebunan dengan pembagian keuntungan yang disepakati sebelumnya. Melalui model investasi ini, lembaga wakaf bisa memproduktifkan tanah wakaf.

Berdasarkan uraian teoritis, maka dibuat skema landasan teori secara keseluruhan dalam penelitian ini sebagai berikut:



⁵⁴Qabbani, Marwan 'Abd ar-Rauf, "*Mu'assasah al-Waqf fi at-Tatbiq al-Mu'asir*": 96

⁹⁰Muzara'ah dan mukhabarah merupakan akad pengolahan tanah oleh petani dengan imbalan hasil pertanian. Dalam mukhabarah, bibit disediakan oleh petani penggarap, sedangkan bibit dalam muzara'ah disediakan pemilik tanah (Ghazaly, 2010: 114). Dalam mugarasah, pemilik tanah dan petani penggarap bekerja secara bersama-sama. Musaqah merupakan akad kerjasama antara pemilik tanah dengan petani penggarap dengan tujuan agar tanah tersebut dipelihara dan dirawat agar dapat memberikan hasil yang maksimal. Hasil dari pengolahan tanah tersebut dibagi sesuai dengan kesepakatan (Ghazaly, 2010: 109).



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir Penelitian

F. Definisi Operasional

Berikut dijabarkan definisi operasional yang berhubungan dengan tema penelitian disertai ini:

1. Potensi

Suatu kemampuan yang memiliki kemungkinan dikembangkan. Potensi juga disamakan dengan kesanggupan, daya, kekuatan dan lainnya, sedangkan potensi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah potensi *cash waqf linked sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara.

2. Pengelolaan

Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf dilakukan secara produktif antara lain dengan cara pengumpulan, investasi, penanaman modal, produksi, kemitraan, perdagangan, agrobisnis, pertambangan, perindustrian, pengembangan teknologi, pembangunan gedung, apartemen, rumah susun, pasar swalayan, pertokoan, perkantoran, sarana pendidikan ataupun sarana kesehatan, dan usaha-usaha yang tidak bertentangan dengan syariah.⁹¹ Pengelolaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengelolaan *cash waqf linked sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara.

3. *Cash Waqf Linked Sukuk*

Cash Waqf Linked Sukuk adalah program wakaf uang berjangka hasil kolaborasi dan inovasi di bidang keuangan serta investasi sosial Islam di Indonesia. Dikembangkan untuk mendukung pasar keuangan syariah menghimpun dana sosial islam dan mendorong ragam bisnis bank syariah serta ragam instrumen SBSN.⁹²

4. Pembiayaan Negara

Pembiayaan adalah pendanaan yang diberikan oleh satu pihak kepada pihak lainnya untuk digunakan dalam kegiatan investasi yang telah disepakati.⁹³ Pembiayaan negara dimaksudkan sebagai pengeluaran negara untuk membiayai

⁹¹ Badan Wakaf Indonesia, *Buku Pintar Wakaf*, (Jakarta: BWI, 2019), 57

⁹² Direktorat Pembiayaan Syariah, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020.

⁹³ Syifa Fauziah dan Nurwahidin, "Pembiayaan Infrastruktur dengan Sukuk Negara di Indonesia: Prosedur dan Struktur," *Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, dan Akuntansi)* 4, no. 1 (2020).

pembangunan dan tugas-tugas umum negara. Dalam hal ini *cash waqf linked sukuk* sebagai alternatif instrumen pembiayaan negara.

G. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil telaah pustaka, penulis menemukan beberapa tulisan yang berbentuk buku, penelitian disertasi dan berbentuk jurnal baik skala nasional maupun internasional yang berkaitan dengan penelitian, diantaranya:

1. Penelitian Husriah⁹⁴, dengan judul “Deficit Effect of the State Revenue and Expenditure on Economic Growth in Indonesia”. Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis pengaruh defisit APBN terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kuantitatif dan menggunakan data sekunder. Sumber data diperoleh melalui Badan Pusat Statistik (BPS). Teknik analisis data menggunakan analisis regresi linear sederhana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa defisit anggaran berpengaruh signifikan dengan arah yang negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh tingginya pembiayaan defisit yang dilakukan melalui utang, sehingga berdampak pada nilai tukar rupiah melemah terhadap nilai tukar dollar, terjadi inflasi, investasi menurun, suku bunga meningkat.
2. Penelitian Heru Wibowo, dkk⁹⁵, yang berjudul “A Study On The Impact Of Basic Macroeconomic Assumptions Towards The Sensitivity Of Interest Payment Expenditure”. Terkait dengan politik anggaran, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menduduki posisi strategis, karena memuat gambaran kebijakan fiskal dan besarnya anggaran, kemampuan keuangan negara, menjaga kesinambungan fiskal, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Kajian ini dimaksudkan untuk menganalisis dampak perubahan asumsi dasar ekonomi makro terhadap sensitivitas

⁹⁴ “Deficit Effect of the State Revenue and Expenditure on Economic Growth in Indonesia” 8, no. 2 (2020).

⁹⁵ “A Study On The Impact Of Basic Macroeconomic Assumptions Towards The Sensitivity Of Interest Payment Expenditure,” *Jurnal Sistem Penganggaran Sektor Publik* 2, no. 2 (2018).

pembayaran bunga utang. Hasil kajian dengan menggunakan analisis regresi menyimpulkan bahwa (1) peningkatan tingkat suku bunga SPN 3 bulan dan pelemahan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dapat berdampak pada peningkatan pembayaran bunga utang, (2) peningkatan pertumbuhan ekonomi berdampak pada penurunan pembayaran bunga utang. Melalui analisis tren didapati kesimpulan bahwa kenaikan bunga utang dalam negeri diperkirakan tumbuh lebih cepat dan mendominasi pembayaran bunga utang jika dibandingkan dengan bunga utang luar negeri.

3. Hasil penelitian Affandi Ahmad dan Nufus, Diah Nurhayati, (2010). Penelitian ini berjudul *Analysis on cash Waqf Return Fund Allocation in Indonesia: A Case Study in Indonesia Waqf Deposit*. Seventh International Conference- The Tawhidi Epistemology : Zakat and Waqf Economy Bangi. Affandi dan Nufus mengidentifikasi pendapatan wakaf uang tunai pada Deposit Wakaf Indonesia. Dengan menggunakan Analytical Hierarchy Process (AHP), ditemukan bahwa wakaf uang yang diperoleh dari Deposit Wakaf Indonesia selama periode Rajab 1426 Hijriah hingga rabiul Akhir 1428 Hijriah sebesar Rp. 2.303.511.246. Sedangkan, alokasi dana wakaf tunai dari periode di atas sebesar 29.94%, LKC sebesar 19.73%, Bencana Yogya sebesar 6.3 %, BMT sebesar 0.77%, IKI sebesar 0.64%, Masjid Mandiri sebesar 0.09% dan pohon 0,02%. Dalam analisis AHP Affandi dan Nufus mengemukakan bahwa prioritas dalam mengalokasikan dana wakaf uang di Indonesia adalah untuk : 1) Rehabilitasi masyarakat miskin; 2) Pendidikan dan budaya; 3) Korban Bencana alam; 4) Kesehatan dan kebersihan; 5) Pelayanan social. Disimpulkan bahwa wakaf uang masih jauh dari harapan, meskipun skala prioritas pertama wakaf uang adalah untuk pemulihan masyarakat miskin.
4. Penelitian Lahsasna, achene, (2014). Penelitian ini berjudul *The Role Of Cash Waqf in Financing Micro and Medium Sized Enterprises (MMES) A New Islamic Financial Approach by using cash Waqf Model: testing The Model on Malaysian MMES Framework*, Seventh International Conference The Tawhidi Epistemology : Zakat and Waqf Economy. Lahsasna melakukan

analisis dan evaluasi terhadap peran wakaf tunai atau uang sebagai model keuangan Islam. Lahsasna berpendapat bahwa model wakaf tunai dapat digunakan sebagai mekanisme dalam perdagangan dan pendanaan untuk meningkatkan usaha kecil menengah (UMKM), serta memberikan fasilitas dalam pendanaan usaha mereka. Wakaf tunai sangat efektif dalam menggerakkan dana dan investasi konsep yayasan, sehingga dapat berperan sebagai lembaga keuangan

5. Penelitian Cizakca Murat (2004). Penelitian ini berjudul Ottoman Cash Waqf Revisited : The Case of Bursa 155-1823 Foundation For Science Technology an Civilization. Cizakca melakukan analisis terhadap fungsi dan kontribusi wakaf kepada masyarakat. Dilakukan analisis terhadap daftar sensus wakaf tunai atau uang di kota Bursa pada periode 1555-1823 hasil penelitiannya memperlihatkan bahwa 20% kontribusi wakaf tunai di Bursa telah bertahan lebih dari satu abad. Sebesar 81 %, kontribusi wakaf diperoleh secara terus menerus dengan modal yang terus mengalami peningkatan.
6. Penelitian ini berjudul M.Ichsan Amir Mujahid (2015). Penelitian ini berjudul Strategi Nazhir Dalam Pengembangan Wakaf Produktif. Menurut M. Ichsan ditulis bahwa wakaf harus dikelola secara produktif agar memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat secara luas. Upaya pengembangan wakaf harus dilakukan dengan pola yang integratif dan terencana dengan baik. Sehingga wakaf dapat dikelola secara optimal dan memberikan manfaat yang lebih luas bagi kepentingan social dan kesejahteraan masyarakat.
7. Hasil Penelitian Mustafa Edwin Nasution, (2007). Penelitian ini berjudul Implementasi Wakaf di Indonesia. Makalah disampaikan di seminar Internasional & Workshop Ekonomi Islam, anjuran Universitas Muhammadiyah Profesor Hamka bekerja sama dengan Komisi Ekonomi Majelis Ulama Indonesia pusat pada 20-22 April 2007. Perubahan paradigma wakaf dari benda tidak bergerak kebenda bergerak tentu membutuhkan sosialisasi kepada masyarakat luas, pewakaf dan juga pengelola wakaf. Selain itu perlu dilakukan pembinaan, pengawasan dan peningkatan keahlian

pengelola wakaf sehingga mengatur dana wakaf secara profesional, berkeuntungan, serta memenuhi prinsip terbuka jelas dan bertanggungjawab.

Dari beberapa kajian penelitian terdahulu di atas ditemukan perbedaan yang penulis teliti dengan penelitian yang lainnya fokus penelitian disertasi ini adalah “Potensi dan Pengelolaan *Cash Waqf Linked Sukuk* Sebagai Alternatif Instrumen Pembiayaan Negara” yang mana belum ditemukan penelitian serupa yang membahas persis dengan judul penelitian disertasi ini.

