

# EKSISTENSI WILAYATUL HISBAH dalam Sistem Pemerintahan Islam

**Marah Halim, S.Ag., M.Ag**

Mahasiswa Program S3 Fiqh Modern PPs IAIN Ar-Raniry, Aceh

## **A b s t r a k**

This study tries to elaborate existense of Wilayatul Hisbah in Islamic governance system since the Prophet period to date. Description about it obtained from studying the process chrystalization of hisbah by Classic Islam scholars and its institutionalization in Islamic governance system. By using historic-descriptive approach to the existing bibliographical data, obtained a onclusion that hisbah “do not be eliminated” from Islamic governance because it represents the personification of Islamic ethic itself. Along with decrease of Islami influence, the concept also decreased.

**Keyword:** *Islam, liberalisme, sekularisme*

## **A. Pendahuluan**

Salah satu lembaga yang dibentuk dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh adalah Wilayatul Hisbah. Meski awalnya agak asing dalam sistem pemerintahan dan sistem penegakan hukum, pelan-pelan bisa juga beradaptasi dan mendapat tempat dalam struktur pemerintahan dan struktur penegakan hukum di Indonesia, khususnya Aceh. Apalagi dengan adanya pengaturan langsung dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Inisiatif untuk mereaktualisasikan lembaga Wilayatul Hisbah dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh saat ini bukan tanpa alasan dan latar historis yang kosong, akan tetapi ide itu murni berangkat

dari eksistensi lembaga ini dalam struktur pemerintahan dan sistem penegakan hukum pada pemerintahan Islam di masa lalu, baik pada periode awal, periode keemasan, dan periode kemunduran Islam. Karena itu, manakala syariat Islam diformalkan di Aceh, maka visi utamanya sebagaimana visi diutusnya Muhammad, yaitu menegakkan akhlak (moral). Dari visi ini muncul prinsip amar ma'ruf nahi munkar. Dan Wilayatul Hisbah adalah wujud dari asas dan prinsip tersebut.

Fokus kajian ini adalah perkembangan Wilayatul Hisbah dari konsep hingga menjadi lembaga dalam struktur pemerintahan Islam. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk mendapatkan gambaran tentang lembaga Wilayatul Hisbah sebagai salah satu lembaga penegak hukum yang melaksanakan fungsi pengawasan. Ulasan kajian ini menggunakan pendekatan historis dengan melihat sejarah perkembangan Wilayatul Hisbah dari konsep yang kemudian menjadi lembaga yang tak terhilangkan dari sistem pemerintahan Islam. Gambaran tentang fenomena tersebut dapat dilihat dari eksistensi lembaga hisbah dalam struktur pemerintahan Islam sejak masa Nabi sampai kepada zaman Turki Usmani. Dengan mengangkat pembahasan ini diharapkan akan merubah persepsi sementara pihak yang masih meragukan peran lembaga Wilayatul Hisbah dalam dengan usaha-usaha penegakan hukum.

## B. Pembahasan

### a. Pengertian wilayatul hisbah

Secara etimologis, Wilayatul Hisbah berasal dari dua kata, "*al-Wilayah* (الولاية) dan *al-hisbah* (الحسبة). Kata *Al-Wilayah* adalah bentuk masdar dari ولاية -وليا -ولي -يلي yang makna dasarnya menguasai, mengurus, memerintah, dan menolong. Sementara, kata *al-Hisbah* (kasrah *ha*) menurut bahasa berasal dari kata حسب dengan berbagai bentuk masdar: حسابا وحسابا وحسابانا وحسبانا وحسبة وحسابة. Kata ini memiliki variasi makna sesuai dengan konteksnya: a) *Menentang* (انكار) seperti "احتسب فلان عليه", artinya si fulan menentang perbuatan buruknya; b) *Menguji* (الإختبار), seperti kalimat "احتسبت فلانا", artinya saya menguji si fulan; c) *Menertibkan* (mengurus) dan *mengawasi* (التدبير والنظر). "حسن الحسبة." artinya mengatur, mengurus, dan mengawasi dengan sebaik-baiknya;

d) *Perhitungan/perhatian* (الإعتداد), seperti kalimat “فلان لا يحسب به”, artinya “si fulan tidak memperhitungkan/memperhatikan hal itu”.<sup>1</sup>

Sedangkan secara terminologis, pengertian hisbah dirumuskan oleh sarjana klasik dan sarjana kontemporer. Sarjana Islam pertama yang merumuskan pengertian hisbah adalah Abu Hasan al-Mawardi, dan disempurnakan oleh ulama-ulama sesudahnya seperti al-Syaizari, Ibn al-Ukhwah, al-Ghazali, Ibn Khaldun, dan Ibn Taymiyyah. Menurut al-Mawardi, *hisbah ialah menyuruh kepada kebaikan jika terbukti kebaikan ditinggalkan (tidak dikerjakan), dan melarang dari kemungkaran jika terbukti kemungkaran dikerjakan*.<sup>2</sup>

Sarjana kontemporer yang merumuskan definisi hisbah di antaranya adalah Muhammad Mubarak dari Universitas Damaskus: “*Hisbah adalah pengawasan administrasi yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan menugaskan pejabat khusus untuk mengawasi masalah akhlaq, agama, ekonomi, tepatnya dalam lapangan sosial secara umum dalam rangka mewujudkan keadilan dan keutamaan yang sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam syariat Islam dan tradisi yang diakui oleh segala tempat dan zaman*.”<sup>3</sup>

Rumusan al-Mawardi telah menjadi acuan dalam mendefinisikan hisbah, mungkin karena definisi tersebut bersifat men-cakup dan luas. Setidaknya ini didukung oleh kesimpulan Sa’d ‘Abd Allah Sa’d al-‘Arifi dalam disertasinya, yang mana setelah membuat menjelaskan masing-masing definisi hisbah, Sa’d berkesimpulan bahwa definisi al-Mawardi atau Abu Ya’la adalah definisi yang komprehensif.<sup>4</sup>

Terjadi perbedaan pendapat antara penulis Barat dan penulis Islam dalam hal apakah konsep hisbah murni berakar dari kebudayaan

<sup>1</sup> Ibn Manzur, *Lisan al-‘Arab*, (Beirut: Dar al-Sadir, t.th.). Lihat juga Tahir Ahmad al-Zawi, *Tartib al-Qamus al-Muhit*, Juz’ I, (Riyad: Dar al-‘Alam al-Kutub, 1996), hlm. 637-638.

<sup>2</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*, Cet. III, (Mesir: Matba’at Mustafa al-Babi al-Halabi, 1973) h. 240. Lihat juga Abu Ya’la al-Farra’, *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*, Cet. III, (Mesir: Matba’at Mustafa al-Babi al-Halabi, 1966), hlm. 284.

<sup>3</sup> Muhammad Mubarak, *al-Dawlah wa Nizam al-Hisbah ‘inda Ibn Taymiyyah*, Cet. I, (Beirut: Dar al-Fikr, 1967), dalam Sa’d ‘Abdullah Sa’d al-‘Arifi, *al-Hisbah wa al-Siyasah al-Jina’iyah...*, hlm. 25.

<sup>4</sup> Sa’d ‘Abd Allah Sa’d al-‘Arifi, *al-Hisbah wa al-Siyasah al-Jina’iyah...*, hlm. 25.

Islam atau serapan yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam? Penulis Barat seperti G.E. Von Grunebaum mengatakan bahwa konsep hisbah tidak murni milik peradaban Islam, tetapi merupakan serapan dari konsep pengawas pasar yang terdapat dalam peradaban Yunani, Byzantium, Persia, dan peradaban Yahudi, yang *notabene* adalah peradaban yang telah jauh mendahului peradaban Islam.<sup>5</sup> Patricia Crone menyatakan bahwa peradaban sebelum Islam telah mengembangkan sistem pengawasan (pasar) jauh sebelum Islam datang.<sup>6</sup>

Sebaliknya, penulis-penulis Islam bersikukuh bahwa hisbah murni bersumber dari peradaban Islam. Rasyad ‘Abbas Ma’tuq, Musa al-Husaini, al-Baz al-‘Arini, dan Auni bin Haji Abdullah, ialah beberapa di antara penulis Islam yang berpendapat demikian.<sup>7</sup> Menurut mereka, cikal bakal konsep hisbah diletakkan Nabi. Konsep ini lahir sebagai bagian dari *siyasaḥ syar‘iyyah*.<sup>8</sup> Setelah masa Nabi, konsep ini dikembangkan oleh Khulafaurrasyidin dan pemerintahan Islam selanjutnya. Menurut mereka, al-Mawardi, Ibn Taymiyyah, Ibn al-Ukhwah, al-Syaizari, Ibn Bassam, adalah pemikir-pemikir Islam yang mengkristalisasikan konsep hisbah.<sup>9</sup>

Jika ditelusuri sejarah sistem pengawasan, akan terlihat adanya benang merah antar hisbah dengan lembaga pengawas pasar dalam peradaban-peradaban sebelum Islam. Pasar sebagai pusat kehidupan

---

<sup>5</sup> G.E. Von Grunebaum dengan karyanya “*Islam, Essays in Nature and Growth of a Cultural Tradition*”, (1955) dalam Auni Bin Haji Abdullah, *Hisbah dan Pentadbiran Negara*, Cet. I, (Kuala Lumpur: IKDAS, 2000), hlm. 20.

<sup>6</sup> Dalam peradaban Yunani dinamai Logiste, dalam peradaban Yahudi disebut dengan Hasban, dalam peradaban Roma dinamai Censorat, dan dalam peradaban Byzantium dinamai dengan Agoranomos. Fungsi lembaga ini adalah mengawasi kegiatan dari praktek-praktek kotor pasar seperti penipuan, monopoli, pemalsuan barang, dan lain-lain. Auni Bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 17-18.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Al-Siyasaḥ al-syar‘iyyah* menurut para ulama sebagaimana dikutip ‘Abd al-Wahhab Khallaf adalah kewenangan penguasa/pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan politik yang mengacu kepada kemaslahatan melalui peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama, walaupun tidak terdapat dalil yang khusus untuk itu. ‘Abd al-Wahhab Khallaf, *al-Siyasaḥ al-Syar‘iyyah*, (Kairo: Dar al-Ansar, 1977), hlm. 4.

<sup>9</sup> Auni Bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 18.

adalah dasar terbitnya ide konsep hisbah, baik pada peradaban Islam maupun pada peradaban sebelumnya.<sup>10</sup> Besar kemungkinan ide Nabi membentuk hisbah dilatarbela-kangi pengalamannya berdagang di negeri-negeri yang jauh seperti Syam, dan lain-lain yang merupakan wilayah kekuasaan Byzantium atau Persia.

Kapan lembaga hisbah secara resmi menjadi bagian sistem pemerintahan Islam? Sebagian menyatakan telah ada sejak masa Nabi, tetapi ada juga yang menyatakan pada masa Khalifah Umar bin Khattab, karena Umar adalah khalifah yang banyak melakukan terobosan dalam sistem pemerintahan.<sup>11</sup> Terlepas dari itu semua, yang penting adalah Islam memberikan kontribusi pada konsep pengawasan. Setidaknya ada dua kontribusi penting: *pertama*, memberikan landasan filosofis bagi konsep pengawasan, dan *kedua*, memperluas cakupan pengawasan.

### **b. Kristalisasi Konsep Hisbah**

Kristalisasi konsep hisbah adalah berkat kontribusi filosofis konsep hisbah dalam karya-karya agung pemikir-pemikir Islam klasik. Auni bin Haji Abdullah mengklasifikasikan karya-karya mereka menjadi tiga: 1) karya yang khusus membahas tentang Hisbah; 2) karya yang merupakan bagian dari kajian kitab-kitab fiqh; dan 3) karya yang berbentuk ensiklopedi (*mawsu'ah*).<sup>12</sup>

Hisbah dikaji dengan berbagai pendekatan. Kajian hisbah terdapat dalam kitab-kitab ilmu kalam, ilmu dakwah, dan sebagainya. Al-Mawardi dan al-Farra' mengkaji hisbah dengan pendekatan ketatanegaraan Islam, Al-Saqati menggunakan pendekatan muamalah, al-

<sup>10</sup> Diriwayatkan bahwa pada suatu hari Nabi melakukan pemeriksaan pasar (inspeksi). Nabi memeriksa tumpukan gandum yang dijual oleh seorang pedagang dengan memasukkan tangannya ke dalam tumpukan gandum itu, ternyata pada bagian bawahnya lembab (basah), ketika ditanyakan Nabi mengapa gandum tersebut basah, ia mengatakan gandum itu tertimpa hujan, lantas Nabi mengatakan seharusnya ia meletakkannya di atas sehingga pembeli mengetahuinya. Atas kejadian itu Nabi lantas bersabda: "*Man ghasysyana falaisa minna*, barangsiapa menipu bukan golongan kami". Al-Saqati, *Fi Adab al-Hisbah*, (Beirut: Dar al-Fikr al-Hadith, 1987), hlm. 20.

<sup>11</sup> Mahmud Hilmi, *Nizam al-Hukm al-Islami Muqaranan bi al-Nuzum al-Mu'asirah*, Cet. IV, (Beirut: Dar al-Huda, 1978), hlm. 362.

<sup>12</sup> Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 46.

Ghazali menggunakan pendekatan fiqh dan akhlaq, Ibn Taymiyyah menggunakan pendekatan ilmu ekonomi Islam, dan Ibn al-Qayyim al-Jawziyyah menggunakan pendekatan politik. Pilihan terhadap pendekatan-pendekatan sesuai dengan konteks sosial politik dan tujuan penulisan masing-masing penulis. Mereka hidup pada periode yang berbeda dan konteks sosial politik yang berbeda sehingga memengaruhi pandangan-pandangan mereka. Mereka hidup di pusat-pusat peradaban Islam, yakni di Tanah Arab, Andalusia, Afrika Utara, Persia, Turki, dan India. Motif penulisan hisbah juga berbeda, sebagian ditulis atas permintaan Khalifah atau Sultan, dan ada pula yang ditulis berdasarkan motivasi pribadi penulisnya akan pentingnya kajian mendalam tentang institusi Hisbah.

Berikut akan diuraikan sekilas tentang pokok-pokok pikiran para pengkaji hisbah awal dalam karyanya masing-masing.

### 1. Al-Mawardi

Pemikiran al-Mawardi tentang konsep hisbah terdapat dalam kitab *al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah* (Ilmu Tata Negara dan Kekuasaan Keagamaan). Al-Mawardi mendefinisikan hisbah identik dengan konsep amar ma'ruf nahi munkar itu sendiri, dia hanya menambahkan kalimat "jika secara nyata ditinggalkan" (dalam hal kebaikan) dan "jika secara nyata dilakukan" (dalam hal kemungkaran). Artinya objek hisbah adalah perbuatan yang secara nyata dilakukan dan berpotensi mengganggu ketertiban masyarakat. Terhadap perbuatan mengabaikan kebaikan dan melakukan pelanggaran yang tidak tampak, maka bukan menjadi tugas *muhtasib*, sebab hal itu bertentangan dengan prinsip ajaran Islam yang melarang mencari-cari kesalahan orang lain.<sup>13</sup>

Menurut al-Mawardi, tugas hisbah dilaksanakan *muhtasib*. Selain *muhtasib*, hisbah juga dilakukan oleh *mutatawwi'* (relawan). Muhtasib termasuk hakim yang menangani perkara pelanggaran ketertiban umum dan kesusilaan. Wilayahul Hisbah disebut dengan pengadilan di tempat (*trial on the spot*). Metode peradilannya juga berbeda dengan hakim biasa atau hakim luar biasa (*qadi al-mazalim*). Al-Mawardi membagi tugas-tugas Hisbah menjadi dua tugas pokok, pertama amar

<sup>13</sup> Alquran Surat Al-Hujurat ayat 12.

ma'ruf (menganjurkan kebajikan) dan kedua nahi munkar (mencegah kemungkaran). Amar ma'ruf dibagi menjadi tiga kategori: *pertama*, yang berhubungan dengan hak-hak Allah; *kedua*, yang berhubungan dengan hak-hak manusia; dan *ketiga*, dan campuran antara hak Allah dan hak manusia. Demikian pula dengan nahi munkar juga dibagi menurut kategori tersebut.

## 2. Al-Saqati

Pemikiran al-Saqati tentang hisbah terdapat dalam karyanya yang khusus mengkaji tentang hisbah yang berjudul *Fi Adab al-Hisbah* (Etika Pengawasan).<sup>14</sup> Al-Saqati juga menganggap fungsi dan tugas Wilayatul Hisbah merupakan pertengahan antara fungsi dan tugas *Wilayat al-Qada'* dan *Wilayat al-Mazalim*. Bahkan ia menekankan perlunya kerjasama ketiga lembaga ini dalam rangka amar ma'ruf nahi munkar.<sup>15</sup> Al-Saqati menekankan pentingnya hisbah dalam kegiatan perdagangan di pasar. Dalam menentukan kegiatan muamalah apa saja yang harus diawasi, al-Saqati berpegang kepada Hadis-hadis Nabi tentang bisnis yang terlarang. Nabi juga menyerukan pedagang untuk jujur dalam timbangan, sukatan, takaran, dan segala alat ukur lainnya. Nabi melarang adanya upaya penimbunan barang untuk mengeruk keuntungan.<sup>16</sup>

## 3. Al-Ghazali

Pemikiran Al-Ghazali tentang hisbah terdapat dalam kitab karya besarnya *Ihya' 'Ulum al-Din*. Tujuan hisbah adalah amar ma'ruf nahi munkar untuk melindungi hak-hak Allah. Rukun hisbah menurut al-Ghazali adalah: 1) *Muhtasib* (petugas hisbah); 2) *Muhtasab Fih* (perbuatan yang menjadi objek hisbah); 3) *Muhtasab 'Alaih* (pelaku yang ditunjukkan kepadanya hisbah); dan 4) *Ihtisab* (bentuk-bentuk

---

<sup>14</sup> Kitab ini kemudian menjadi rujukan bagi dua orang ulama seabad kemudian, Abd al-Rahman 'Abd al-Qadir al-Fasi dari Fez, Maroko, dan Ahmad ibn Sa'id al-Majildi juga dari Malaga, Andalusia. Al-Fasi menulis kitab *al-'Uqnum al-Mabadi' al-'Ulum*, dan al-Majildi menulis *al-Taysir fi Ahkam al-Tas'ir*. Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 54.

<sup>15</sup> Al-Saqati, *Fi Adab al-Hisbah*, (Beirut: Dar al-Fikr al-Hadith, 1987), hlm. 17.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

hisbah).<sup>17</sup> Al-Ghazali juga menetapkan syarat bagi masing-masing rukun tersebut. Al-Ghazali membagi obyek pengawasan menjadi beberapa bentuk: 1) kemungkarannya di masjid; 2) kemungkarannya di pasar; 3) kemungkarannya di jalan; 4) kemungkarannya di tempat pemandian umum; 5) kemungkarannya dalam pesta; dan 6) kemungkarannya umum lain seperti kewajiban memperbaiki diri sendiri kemudian orang lain.

#### 4. Ibn Taymiyyah

Pemikiran Ibn Taymiyyah tentang hisbah terdapat dalam karya khususnya tentang ini, yakni kitab *al-Hisbah fi al-Islam aw Wazifat al-Hukumah al-Islamiyyah* (Hisbah dalam Islam atau Administrasi Negara Islam). Bentuk lembaga hisbah sen-diri menurut Ibn Taymiyyah, dapat dibuat sesuai kebutuhan, perubahan waktu, dan budaya masyarakat. Sebab hal ini adalah persoalan ijtihadi yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam syariat. Dan *muhtasib* yang diangkat untuk melaksanakan tugas hisbah haruslah figur yang amanah, bijaksana, adil, dan taat kepada Allah dan Rasul.<sup>18</sup> Ibn Taymiyyah menekankan empat hal yang harus dilakukan oleh *muhtasib* yaitu menyekat penindasan, mengontrol harga barang, memenuhi kebutuhan pokok rakyat, dan mengontrol sistem upah pekerja.<sup>19</sup> Bidang tugas *muhtasib* adalah menyeru orang untuk melaksanakan shalat, menghukum yang tidak melaksanakannya, serta mengawasi kegiatan imam dan muazin. Jika dia tidak mampu melakukan tugasnya, *muhtasib* boleh meminta bantuan kepada hakim atau lembaga lain.<sup>20</sup>

Dari pemikiran sarjana-sarjana klasik di atas, maka dapat digarisbawahi bahwa konsep hisbah telah ada sejak masa Nabi. Kemudian konsep ini dimatangkan secara teoritis oleh para sarjana Islam seperti al-Mawardi, al-Ghazali, Ibn Taymiyyah, dan lain-lain. Mereka mengkaji konsep hisbah dengan berbagai pendekatan keilmuan. Sebagai kajian akademik yang bersifat teoritis, tentu saja konsep mereka bersifat idealistik, yang mana seharusnya lembaga

<sup>17</sup> Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din...*, hlm. 1236.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>19</sup> Auni Bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 45.

<sup>20</sup> Ibn Taymiyyah, *al-Hisbah...*, hlm. 8.

hisbah diberikan kedudukan dan ke-wenangan yang tinggi dalam sistem pemerintahan Islam.

### c. Pelembagaan Konsep Hisbah

Untuk mengetahui bagaimana pelembagaan konsep hisbah dalam sistem pemerintahan Islam, berikut akan diuraikan lima periode pertama pemerintahan Islam yang memiliki pengaruh besar bagi peradaban Islam secara keseluruhan. Periode-periode tersebut adalah periode pemerintahan Nabi, Khulafaurrasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbas, dan Turki Usmani.

#### 1. Masa Nabi

Para pengkaji sejarah sepakat bahwa administrasi pemerintahan Islam telah ada sejak masa Nabi. Negara Islam yang dibentuk pada masa Nabi disebut dengan Negara Madinah. Ada empat syarat yang telah dipenuhi sehingga pemerintahan Islam di Madinah layak disebut sebagai negara, yaitu adanya: wilayah, pemerintah, rakyat, dan undang-undang.<sup>21</sup> Wilayah negara Madinah adalah daerah Yatsrib dan sekitarnya, dan pemerintahnya dipimpin langsung oleh Nabi.<sup>22</sup> Menurut Muhammad Tahir Azhari, Nabi memperoleh kepemimpinan di Madinah berdasarkan *Bay'at 'Aqabah* pertama, dan kedua.<sup>23</sup>

Kedudukan Nabi ketika memerintah Negara Madinah berdimensi ganda, selain sebagai Rasul juga sebagai kepala negara.<sup>24</sup> Nabi adalah pemimpin agama sekaligus pemimpin negara yang memegang tiga bentuk kekuasaan (*sultah*): *al-sultah al-tasyri'iyah*, *al-sultah al-*

<sup>21</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. I, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 33.

<sup>22</sup> Negara Madinah yang dipimpin Nabi terdiri dari beberapa provinsi: Tayima, al-Jamad, Banu Kindah, Makkah, Najran, Yaman, Hadramawt, 'Uman, dan Bahrain. Provinsi ini diperintah oleh amir/hakim yang diangkat Nabi. Mereka memiliki wewenang yang luas dan bertanggung jawab secara struktural kepada Nabi. Hal ini seperti Mu'adh ibn Jabal yang diangkat Nabi menjadi amir/hakim di Yaman. Abu Dawud, *Sunan Abi Dawud*, Juzu': 3, (Mesir: Dar al-Fikr, 1977), hlm. 202.

<sup>23</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cet. I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 12.

<sup>24</sup> W. Montgomery Watt, *Muhammad Prophet and Statesman*, (Kairo: tanpa penerbit, 1925), hlm. 49.

*qada'iyah*, dan *al-sultah al-tanfidhiyyah*.<sup>25</sup> Dalam banyak masalah Nabi bermusyawarah dengan para sahabat. Lembaga musyawarah ini di kemudian hari menjelma menjadi *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*.<sup>26</sup>

*Muhtasib* pertama yang diangkat Nabi adalah 'Umar ibn Khattab untuk pasar Madinah, dan Sa'id ibn al-'As ibn 'Umayyah untuk pasar Makkah. Dapat dikatakan bahwa kedudukan *muhtasib* ketika itu setara dengan pejabat yang diangkat Nabi untuk tugas lain seperti panglima perang, amir, dan lain-lain.<sup>27</sup>

## 2. Masa Khulafaurrasyidin

Pada masa Abu Bakar, sistem pemerintahan masih me-lanjutkan Nabi. Munawir Syadzali mengatakan bahwa pada masa Abu Bakar kekuasaan masih "terpusat" di tangan khalifah.<sup>28</sup> Terobosan yang signifikan terjadi pada masa Umar yang me-misahkan kekuasaan menjadi tiga: *al-sultah al-tasyri'iyah* (legislatif) dipegang oleh Abu Bakar, *al-sultah al-qada'iyah* (yudikatif), dan *al-sultah al-tanfidhiyyah* (eksekutif) dipegang oleh Umar sendiri dibantu oleh diwan-diwan.<sup>29</sup> Dan *al-sultah al-qada'iyah* (yudikatif) dipegang oleh Ali bin Abi Talib. Untuk hakim daerah, Umar mengangkat Abu Darda' di Makkah, Syurayh untuk Basrah, Abu Musa al-Asy'ari untuk Kufah, dan 'Uthman ibn Qays ibn Abi al-'As untuk Mesir.<sup>30</sup>

Umar mengangkat Sa'ib Ibn Yazid dan 'Abd Allah Ibn 'Utbah sebagai *muhtasib* di Madinah.<sup>31</sup> Dalam melaksanakan tugasnya, *muhtasib* dibantu oleh *diwan al-ahdath* (Departemen Kepolisian) yang tugas

<sup>25</sup> 'Atiyah Mustafa Musyrifah, *al-Qada' fi al-Islam*, Cet. II, (t. tp.: Syarikat al-Syarq wa al-Awsat, 1966), hlm. 79.

<sup>26</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Cet. I, (Jakarta: Universitas Indonesia Press (UI-Press), 1991), hlm. 16-17.

<sup>27</sup> Muhammad Fadhl Allah, *al-Hisbah fi 'Asr al-Nabawi wa 'Asr al-Khulafa'urrasyidin*, (Pakistan: Idarah Tarjuman Islam, 1990), hlm. 24.

<sup>28</sup> Nurcholis Madjid, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Cet. I, (Jakarta: Paramadina, 1992), hlm. 114.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

<sup>31</sup> Yusuf Qasim, *Nazariyat al-Difa' al-Syar'i fi Fiqh al-Jina'i al-Islami wa al-Qanun al-Jina'i al-Wad'i*, (Kairo: Dar al-Nahdah al-'Arabiyah, 1985), hlm. 277.

utamanya adalah menjaga keamanan. ‘Umar sendiri sering melakukan pengawasan secara langsung. Tugas muhtasib adalah mengawasi pasar dan ketertiban umum. Pada masa Usman bin Affan (23-35 H/644-656 M), jabatan *muhtasib* dipercayakan kepada al-Harith Ibn al-‘As. Pada masa Ali bin Abi Talib (35-40 H/656-661 M), selain dia sendiri yang melaksanakan tugas tersebut, Ali juga mengangkat ‘Awrad Ibn Sa‘d sebagai *muhtasib*. Kebiasaan yang sama pernah dipraktekkan oleh Ali di Kufah ketika dia pindah dari Madinah.<sup>32</sup>

### 3. Masa Dawlah Bani Umayyah

Pemerintahan Bani ‘Umayyah merupakan era baru sistem administrasi Islam. Khalifah Mu‘awiyah adalah seorang negarawan dan administrator ulung yang banyak belajar dari sistem administrasi kerajaan Romawi.<sup>33</sup> Ada empat kategori jabatan penting: *hajib*, *katib*, *amir*, dan *qadi*. Diwan yang dibentuk Mu‘awiyah di tingkat pusat adalah *Diwan al-Jund*, *Diwan al-Khatim*, *Diwan al-Rasa’il*, *Diwan al-Kharaj*, dan *Diwan al-Barid*. Khalifah Hisyam mengangkat dua bersaudara, Dawud dan ‘Isa ibn ‘Ali ibn ‘Abbas sebagai *muhtasib* di Irak. Bahkan Khalifah al-Walid sering melakukan inspeksi ke pasar Damaskus.<sup>34</sup>

Kedudukan *Wilayat al-Hisbah* saat itu adalah sebagai salah satu dari tiga kekuasaan (wilayah) peradilan, dua lainnya adalah *Wilayat al-Qada’*, dan *Wilayat al-Mazalim*. Pemisahan ini berdasarkan kadar berat ringannya beban penyelesaian perkara. Kasus-kasus ringan menjadi kewenangan *Wilayat al-Hisbah*; yang lebih serius yang mengandung unsur persengketaan menjadi wewenang *Wilayat al-Qada’*. Sedangkan perkara berat atau pelanggaran pejabat negara atau keluarganya menjadi kewenangan *Wilayat al-Mazalim*.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 19.

<sup>33</sup> K. Ali, *A Study of Islamic History*, (New Delhi: Idarah Adabiyah, 1980), hlm. 213.

<sup>34</sup> Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 19.

<sup>35</sup> *Wilayat al-Mazalim* pertama kali dibentuk oleh Khalifah ‘Abd Malik ibn Marwan (685-707 M). Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. I, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001).

#### 4. Masa Bani Abbas

Sistem pemerintahan Dawlah Abbasyiah dibina oleh Khalifah kedua, Abu Ja'far al-Mansur (754-775 M). Sistem administrasi yang dikembangkan mengacu kepada empat lembaga besar: lembaga *khalifah*, lembaga *wizarah*, lembaga *hajib*, dan lembaga *kitabah*. Kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh empat lembaga peradilan, tiga di antaranya sama dengan yang ada pada Dawlah Bani 'Umayyah, yang bertambah adalah *Wilayah al-'Askar* (peradilan militer).<sup>36</sup> Selain mengawasi pasar dan ketertiban umum, *muhtasib* juga mengawasi produsen bahan makanan dan minuman, pertukangan, perindustrian, dan lain-lain untuk memastikan produk mereka berkualitas baik.

Selain dalam keempat pemerintahan tersebut, maka Wilayahul Hisbah juga terdapat hampir pada semua pemerintahan Islam dalam dawlah/dinasti Islam. Dawlah tersebut antara lain Dawlah Fatimiyyah (297-567 H/909-1171 M), Kesultanan Mamluk (1250-1517 M), dan Dinasti Ayyubiyyah (564-650 H/1193-1252 H), Dinasti Murabitun di Afrika Utara (1062-1145 M), Dawlah Syafawiyyah di Persia, dan Kesultanan Mughal di India.<sup>37</sup>

Pada masa Dinasti Fatimiyyah, jabatan *muhtasib* adalah salah satu jabatan penting di bidang agama setelah hakim agung (*qadi al-qudah*), dan da'i agung (*da'i al-du'at*). *Muhtasib* dipilih dari kalangan qadi itu sendiri. *Muhtasib* dibantu oleh *nawwab*, bila menghadapi tugas berat *muhtasib* dibantu oleh *syurtah* (polisi). Dinasti Ayyubiyyah yang menggantikan Fatimiyyah tetap mempertahankan lembaga hisbah. Bahkan, penguasa Kristen yang sempat menguasai Yerussalem dalam Perang Salib mengadopsi konsep ini. Mereka menamai lembaga hisbah dengan *mathesep* (*muhtasib*).<sup>38</sup> Dinasti Mamluk (penerus dinasti Ayyubiyah) menempatkan *muhtasib* setingkat mufti, qadi empat mazhab, kepala polisi, dan panglima tentara. *Muhtasib* senantiasa mendampingi khalifah dalam majlis pengaduan (*Dar al-'Adl*) setiap

<sup>36</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, hlm. 57.

<sup>37</sup> Yacoob Lev, *State and Society in Fatimid Egypt*, (Leiden: E.J. Brill, 1991) dalam Auni Bin Haji Abdullah, hlm. 24.

<sup>38</sup> Al-Sayyid al-Baz al-'Arini, *Kitab Nihayat al-Rutbah fi Talab al-Hisbah*, Cet. II, (Beirut: Dar al-Thaqafah, 1981) dalam Auni Bin Haji Abdullah, hlm. 26.

hari Jumat.<sup>39</sup> *Muhtasib* bertugas mengawasi pasar, ketertiban umum, serta pengawasan moral masyarakat, menjaga ketertiban jalan umum, kebersihan tempat ibadah, mengawasi pemeluk agama lain (Yahudi dan Nasrani) agar menghormati syariat Islam, mengawasi penyimpangan akidah, dan ketertiban umum lainnya.<sup>40</sup> Yusuf Ibn Tasyfin, pendiri dinasti Murabitun, juga mendirikan lembaga hisbah. Pejabat muhtasib disebut dengan istilah *al-amin* atau *al-‘arif*. Sedangkan stafnya disebut *‘urafa’* atau *umana’*. Kedudukan Hisbah berada di bawah hakim atau qadi. Sejarah hisbah pada masa ini di antaranya diabadikan oleh Ibn Khaldun dalam kitab *Muqaddimah*.<sup>41</sup>

### 5. Masa Dinasti Turki Usmani dan Kesultanan Mughal

Pada masa Turki Usmani, lembaga hisbah sejajar dengan lembaga-lembaga penting lain. Penguasa Turki Usmani menyusun petunjuk pelaksanaan hisbah berjudul *Ihtisab Kanunameleri* (untuk pusat), dan *Ihtisab Kanunanames* (untuk daerah-daerah taklukan). Pejabat *muhtasib* disebut dengan *Ihtisab Nahasi* atau *Ihtisab Emmini*. Tugas lembaga ini mengawasi pasar dan perilaku masyarakat, mengawasi organisasi sosial, organisasi ekonomi serta mengarahkan perilaku *ahl al-zimmi* agar tidak bertentangan dengan syarak.<sup>42</sup> *Muhtasib* juga diberi tugas khusus mengutip pajak perdagangan. *Muhtasib* yang menangani pajak ini disebut *Ihtisab Aghasi*, sedangkan stafnya disebut *Kol Aghanlari* dan *Senedli*.<sup>43</sup>

Pada Kesultanan Mughal di India, *muhtasib* berkedudukan tinggi; langsung bertanggungjawab kepada Sultan. Lembaga ini tetap bertahan sampai awal abad modern di masa Aurangzeb (1658 M). Lembaga hisbah dibentuk menjadi diwan yang diketuai oleh *Muhtasib -i- ‘Askari*.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>40</sup> Ali Ibrahim Hasan, *Tarikh al-Mamalik al-Bahriyyah*, (Kairo: Maktabat al-Nahdah al-Misriyyah, 1968) dalam Auni bin Haji Abdullah, hlm. 26.

<sup>41</sup> Hassan al-Sa’ih, *al-Hadarah al-Islamiyyah fi al-Maghrib*, (t.tp: Dar al-Thaqafah al-Baida, 1986) dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 30.

<sup>42</sup> Claude Cahen, *Pre-Ottoman Turkey*, (London: Sadwick & Jackson, 1968) dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 30.

<sup>43</sup> Stanford Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Jilid I, (London: Cambridge University Press, 1976) dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 24.

Stafnya disebut dengan *Ahadith* dan *Mansabdars*.<sup>44</sup> Tugas *muhtasib* selain mengawasi pasar, mengawasi moralitas masyarakat, sarana umum seperti pemandian, jalan raya, dan kebersihan tempat-tempat ibadah.

Pada dinasti Syafawi, *muhtasib* juga diberi wewenang menetapkan harga barang dan mengutip *khums* dan mendistribusikannya kepada rakyat. Khusus di India, lembaga hisbah juga pernah ditugaskan untuk memberantas penyelewengan akidah, disebabkan kondisi Islam di India yang tumbuh di tengah-tengah kepungan budaya Hindu.<sup>45</sup>

Setelah berjaya di periode kebangkitan dan kejayaan Islam, eksistensi hisbah mengalami kemunduran. Sampai tahun 1826, di Turki, lembaga hisbah dijalankan oleh *Ihtisab Nazaretti*. Pada 1854 lembaga ini juga dihapuskan, dan sejak saat itu lembaga ini benar-benar hilang. Di Persia, lembaga hisbah masih ada sampai tahun 1880 M, namun tidak lama setelah itu didirikan lembaga Kepolisian dan hisbah ditempatkan sebagai bagian polisi.<sup>46</sup> Di Mesir, sampai abad ke-18 lembaga hisbah masih eksis. Bahkan ketika Perancis menduduki Mesir pada 1890 M, pemerintah Perancis masih mempertahankan lembaga hisbah untuk mengurus kepentingan umum. Justru ketika Perancis meninggalkan Mesir, eksistensi hisbah semakin lemah. Pada masa Muhammad Ali Pasya, eksistensi hisbah pernah dikembalikan, tetapi atas kebijakannya juga pada tahun 1819, lembaga hisbah diletakkan di bawah *Khadive* langsung, karena itu tugas-tugas hisbah hanya menuruti kemauan penguasa.<sup>47</sup> Dewasa ini, hanya ada dua negara yang tetap mempertahankan fungsi hisbah dalam sistem penegakan hukumnya, yaitu Maroko, dan Arab Saudi.

Dari proses kemunduran hisbah di atas, menurut penulis ada beberapa faktor yang menyebabkan mundurnya lembaga hisbah, baik faktor intern dan ekstern:

<sup>44</sup> *Encyclopedia of Islam*, Edisi Baru, Jilid III, 1979 dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 33. Lihat juga H.K. Naqvi, *History of Mughal Government and Administration*, (Delhi: Karnika Publishing House, 1990) dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 33.

<sup>45</sup> *Encyclopedia of Islam*, Edisi Baru, Jilid VII, 1991 dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, h. 33.

<sup>46</sup> Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 27.

<sup>47</sup> Al-Sayyid al-Baz al-'Arini, *Kitab Nihayat...*, hlm. 167 dalam Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah...*, hlm. 40.

- a) Pengaruh modernisasi yang melanda dunia Islam sehingga para penguasa Islam gelap mata dan ingin mengadopsi konsep apa saja yang ditawarkan barat seperti konsep penegakan hukum dengan lembaga polisi dan jaksa.
- b) Konsep hisbah tidak dikembangkan menurut tuntutan ke-adaannya, perubahan masa dan tempat, sehingga ketika datang konsep baru seperti polisi, negara-negara Islam mengadopsinya dan menganggap konsep hisbah sudah tidak *up to date*. Hal ini tidak terlepas dari peran ulama yang tidak bisa memperbaharui konsep ini.
- c) Tidak adanya kemauan politik dari penguasa untuk mempertahankan lembaga hisbah.

### C. Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi hisbah adalah fungsi yang tidak dapat dihilangkan dari struktur pemerintahan Islam, khususnya dalam sistem penegakan hukum-nya. Meskipun fungsi ini dilekatkan pada organ atau lembaga yang berbeda-beda nomenklatur-nya, namun fungsi ini tetap diperlukan. Hal ini karena fungsi hisbah adalah ekspresi dari karakteristik dan prinsip nilai-nilai Islam itu sendiri, sehingga manakala fungsi ini dihilangkan maka identitas keislaman dalam sistem pemerintahan itu dengan sendirinya hilang. Karakter Islam yang kuat sesungguhnya adalah pada pranata-pranatanya yang mengekspresikan visi ajaran Islam itu sendiri, yaitu penegakan nilai-nilai moral dan kesusilaan (prinsip amar ma'ruf nahi munkar). Hal ini juga mengindikasikan bahwa salah satu karakteristik penegakan hukum dalam Islam adalah penegakan hukum dari bibit (potensi)-nya sampai kepada pemberantasannya (penghukumannya). Dengan demikian, reaktualisasi Wilayatul Hisbah dalam pelaksanaan syariat Islam di Aceh adalah suatu keniscayaan karena hisbah adalah karakter pokok dari Islam itu sendiri.

### DAFTAR PUSTAKA

'Abd al-Karim Zaydan, *Nizam al-Qada' fi al-Syari'ah al-Islamiyyah*, Baghdad: Matba'at al-Ani, 1984.

- ‘Abd al-Wahhab Khallaf, *al-Siyasah al-Syar‘iyah*, Kairo: Dar al-Ansar, 1977.
- ‘Atiyah Mustafa Musyrifah, *al-Qada’ fi al-Islam*, Cet. II, t.tp.: Syarikat al-Syarq wa al-Awsat, 1966.
- Abu ‘Abd Allah Muhammad Ibn Abi Muhammad al-Saqati al-Maliki al-Andalusi, *Fi Adab al-Hisbah*, Beirut: Dar al-Fikr al-Hadith, 1987.
- Al-Ghazali, *Ihya’ ‘Ulum al-Din*, Juzu’ III & Juzu’ VI, Beirut: Dar el-Fikr, 1980.
- Al-Haj Mahomed ‘Ullah, *The Administration of Justice in Islam*, Lahore: Law Publishing Company, t.t.
- Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*, Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 2000.
- Al-Syirazi Fairuzzabadi, *Qamus al-Muhit*, Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1995.
- Al-Yasa’ Abubakar, *Wilayatul Hisbah: Badan Pengawas dan Pemberi Ingat, Makalah pada Mudhakarrah Masalah Keagamaan dan Kemasyarakatan MPU NAD*, Banda Aceh 22-25 November 2002/17-20 Ramadhan 1423 H.
- Auni bin Haji Abdullah, *Hisbah dan Pentadbiran Negara*, Cet. 1, Kuala Lumpur: IKDAS, 2000.
- Hamoodur Rehman, Introduction, dalam Al-Haj Mahomed ‘Ullah, *The Administration of Justice in Islam*, Lahore: Law Publishing Company, t.th.
- Ibn Taymiyyah, *al-Hisbah fi al-Islam aw Wazifah al-Hukumah al-Islamiyyah*, Cet. I, Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 1992.
- Mahmud Hilmi, *Nizam al-Hukm al-Islami Muqaranan bi al-Nuzum al-Mu‘asirah*, Cet. IV, Beirut: Dar al-Huda, 1978.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. I, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Cet. I, Jakarta: Universitas Indonesia Press (UI-Press), 1991.
- Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh*, Cet. 1, Jakarta: Logos, 2003.
- Sa'd 'Abd Allah Sa'd al-'Arifi, *al-Hisbah wa al-Siyasah al-Jina'iyah fi al-Mamlakah al-'Arabiyyah al-Su'udiyah*, Disertasi, Jilid I, Cet. I, Riyad: Maktabat al-Rusyd li al-Nasyr wa al-Tawzi', 2001.
- Zainal Abidin Ahmad, *Konsepsi Negara Bermoral Menurut al-Ghazali*, Cet. I, Jakarta: Bulan Bintang, 1975.