

JUSTICES: Journal of Law
Journal website: https://justices.pdfaii.org

ISSN : 2964-5107 (online)
https://doi.org/10.58355/justices.v5i4.243

Vol. 5 No. 4 (2026)
pp. 361-372

Research Article

Batasan Kewenangan Waliyy Al-Amr dalam Menetapkan Prioritas Anggaran Pendidikan: Tinjauan Fiqh Siyasah Maliyah

Sigit, Kurniati, Musyfikah Ilyas

Alauddin State Islamic University Makassar, Indonesia
Corresponding Author, E-mail; sigitsuardi14@gmail.com (Sigit)

Copyright © 2026 by Authors, Published by JUSTICES: Journal of Law. This is an open access article under the CC BY License https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Received : August 04, 2026
Revised : September 11, 2026
Accepted : October 26, 2026
Available online : November 25, 2026

How to Cite: Sigit, S., Kurniati, K., & Musyfikah Ilyas. (2026). Limits of Waliyy Al-Amr Authority in Setting Education Budget Priorities: A Fiqh Siyasah Maliyah Review. *JUSTICES: Journal of Law*, 5(4), 361–372. https://doi.org/10.58355/justices.v5i4.243

Limits of Waliyy Al-Amr Authority in Setting Education Budget Priorities: A Fiqh Siyasah Maliyah Review

Abstract. This article asks whether the authority of the waliyy al-amr to set education budget priorities is absolute, limited, or conditional, a question made concrete by Indonesia's constitutional mandate to allocate at least twenty percent of state spending to education and by the Constitutional Court's 2026 decision on the inclusion of the free nutritious meals program in that allocation. The study aims to analyze the scope and limits of this authority, the mechanism through which it is exercised, and its assessment under fiqh siyasah maliyah and maqāṣid al-sharīʿah. It is normative legal research that uses conceptual, statutory, and historical approaches; the Qur'an, hadith, siyasah maliyah literature, statutes, and court decisions are analyzed prescriptively and analytically. The study concludes that the authority is conditional. It is policy discretion (ijtihad) that is valid wherever the texts are silent, bounded by three layers of limits: substantive, relational-procedural, and positive. The mechanism has

eight stages, and its weakest points are prioritization and the classification of budget components. Testing eight parameters on the nutritious meals case produces a "floor and room" model: the core of education must not be reduced, while beyond that core the government keeps room for judgment.

Keywords: Waliyy Al-Amr, Siyasah Maliyah, Education Budget, Maqāṣid Al-Sharī'Ah, Accountability

Abstrak. Konstitusi Indonesia mewajibkan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari belanja negara, tetapi komponen dan prioritasnya ditentukan oleh pembentuk kebijakan anggaran. Artikel ini menguji apakah kewenangan waliyy al-amr dalam menetapkan prioritas anggaran pendidikan bersifat absolut, terbatas, atau bersyarat. Penelitian hukum normatif ini memakai pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan historis; bahan hukumnya meliputi Al-Qur'an, hadis, literatur siyasah maliyah, peraturan perundang-undangan, dan putusan Mahkamah Konstitusi, yang dianalisis secara preskriptif-analitis. Hasilnya menunjukkan tiga hal. Pertama, kewenangan itu berupa diskresi (ijtihad kebijakan) yang sah pada ruang yang tidak ditentukan teks, tetapi dibatasi tujuh batas yang dapat dipadatkan menjadi tiga lapis: substantif, relasional-prosedural, dan positif. Kedua, mekanisme penetapan prioritas di Indonesia memiliki padanan nilai amanah, shūrā, dan akuntabilitas, dengan titik rawan pada tahap penentuan prioritas dan pengklasifikasian komponen anggaran. Ketiga, uji delapan parameter terhadap perkara pencantuman program makan bergizi dalam anggaran pendidikan memperlihatkan pola "lantai dan ruang": inti penyelenggaraan pendidikan tidak boleh dikurangi, sedangkan di luar inti pemerintah memiliki ruang pertimbangan. Artikel menyimpulkan bahwa kewenangan waliyy al-amr bersifat bersyarat, bukan absolut.

Kata Kunci: Waliyy Al-Amr, Siyasah Maliyah, Education Budget, Maqāṣid Al-Sharī'Ah, Accountability

PENDAHULUAN

Perintah Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tampak sederhana: negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta daerah. Dalam praktik, angka itu menjadi ukuran kepatuhan yang dihitung setiap tahun. Rancangan anggaran 2026 menempatkan anggaran pendidikan sebesar Rp757,8 triliun, atau dua puluh persen belanja negara (Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2025). Angka yang sama, bagaimanapun, dapat disusun dari komponen yang berbeda-beda, dan di titik itulah persoalannya bergeser dari "berapa" menjadi "untuk apa".

Pergeseran itu terlihat jelas pada 2026. Dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026, Pemerintah menerangkan bahwa anggaran pendidikan untuk program makan bergizi naik dari Rp56,8 triliun pada 2025 menjadi Rp223,6 triliun pada 2026, dan bahwa batas dua puluh persen baru tercapai setelah program itu dihitung. Pada 30 Juli 2026 Mahkamah Konstitusi memutus bahwa penjelasan norma yang memasukkan program tersebut hanya berlaku untuk tahun anggaran 2026, dan bahwa pemisahannya dari anggaran operasional pendidikan harus berlaku paling lambat pada anggaran 2028(*Mahkamah Konstitusi*, 2026).

Perkara itu menyentuh pertanyaan kewenangan: siapa yang berhak menentukan apa yang dihitung sebagai pendidikan, dan sampai di mana penentuan itu dapat dijalankan tanpa menggeser keuangan publik dari instrumen kemaslahatan

menjadi instrumen kekuasaan. Dalam khazanah fikih, otoritas semacam itu dibicarakan melalui konsep *waliyy al-amr* atau *ulū al-amr* (QS. al-Nisā' [4]: 59), yang dalam susunan ayat berdampingan dengan perintah menunaikan amanah dan menetapkan hukum secara adil (QS. al-Nisā' [4]: 58). Ibn Taymiyyah menyusun karyanya tentang *siyāsah syar'iyyah* di atas kedua ayat itu(Taymiyyah, 2019:101). Konsep ini tidak dapat disamakan begitu saja dengan Presiden atau pemerintah modern. Ia lahir dalam konstruksi imamah dan wilayah, sementara pengelolaan APBN di Indonesia dibagi antara Presiden, DPR, lembaga pemeriksa, dan lembaga yudisial. Relevansinya karena itu harus diuji, bukan diasumsikan.

Persoalan normatif dan teoretisnya dapat dirumuskan demikian. Fikih klasik menyediakan bahan yang kaya tentang harta negara, yakni *fay'*, *kharāj*, zakat, dan pengelolaan *bayt al-māl*, tetapi tidak membicarakan anggaran tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang, apalagi ambang belanja minimum yang dikunci konstitusi. Kaidah *taṣarruf al-imām 'alā al-ra'iyyah manūṭun bi al-maṣlaḥah* kerap dikutip untuk membenarkan keleluasaan penguasa.

Dalam penelusuran terbatas penulis, belum ditemukan kajian yang menguji batas kewenangan *waliyy al-amr* secara khusus pada prioritas anggaran pendidikan. Penelitian terdahulu dipetakan dalam 2 kelompok berikut.

Kelompok pertama membahas keuangan publik dalam fikih *siyasah*. Abdillah menegaskan bahwa asas belanja adalah *maṣlaḥah* dan skala prioritas, serta mencatat bahwa kewenangan *waliyy al-amr* yang dahulu leluasa kini diputuskan bersama eksekutif dan legislatif; kajian itu berhenti pada asas, belum merumuskan batas yang dapat diuji, dan belum menerapkannya pada satu sektor(Abdillah, 2024). Salam mengkaji pengelolaan keuangan negara dalam *siyasah syar'iyyah*, mengkritik ketergantungan anggaran pada asumsi pertumbuhan, dan menekankan *maṣlaḥah mursalah* serta akuntabilitas; tetapi kajian itu tidak membedakan wilayah nas dari wilayah *ijtihad* kebijakan dan tidak menguji batas kewenangan atas prioritas(Salam, et al., 2021). Kelompok kedua membandingkan struktur atau lembaga: Fathoni membandingkan anggaran dengan model *bayt al-māl* menurut Zallum(Fathoni, 2014), Guanti menelaah peran pemeriksa keuangan dalam perspektif *siyasah maliyah*(Guanti, 2018), dan Iqbal dan Sastrawati mengkaji transparansi anggaran daerah di Kota Makassar(Iqbal dan Saraswati, 2020).

Dari pemetaan itu terlihat apa yang sudah diketahui: asas anggaran dalam fikih *siyasah* adalah *maṣlaḥah*, prioritas, keadilan, dan akuntabilitas. Yang belum dijelaskan adalah bagaimana asas-asas itu berfungsi sebagai batas yang dapat diuji, bukan sekadar nilai yang dianjurkan, dan bagaimana batas itu bekerja pada satu sektor di bawah konstitusi yang sudah menetapkan angka minimum. Kajian terdahulu cenderung berhenti pada prinsip atau membandingkan struktur anggaran dengan model klasik tertentu; keduanya tidak menjawab siapa yang berwenang menentukan prioritas dan kapan penentuan itu kehilangan keabsahannya.

Artikel ini menawarkan parameter batas kewenangan *waliyy al-amr* dalam penetapan prioritas anggaran pendidikan dengan memadukan *siyasah maliyah*, *maqāṣid al-syarī'ah*, *amanah*, keadilan distributif, dan akuntabilitas, lalu mengujinya pada perkara yang nyata. Kebaruan ini bersifat sementara karena baru diuji terhadap literatur yang berhasil ditelusuri. Tiga pertanyaan diajukan: (1) bagaimana batas

kewenangan *waliyy al-amr* dalam menetapkan prioritas anggaran pendidikan; (2) bagaimana mekanisme pelaksanaannya; dan (3) bagaimana tinjauan fikih *siyasah maliyah* terhadap batas kewenangan tersebut. Tujuannya menganalisis ruang lingkup dan batas kewenangan itu, menganalisis mekanismenya, dan mengujinya dengan prinsip *siyasah maliyah* dan *maqāṣid al-syarīʻah*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif-analitis: norma yang ada dianalisis, lalu dirumuskan ukuran tentang bagaimana norma itu semestinya dijalankan. Pendekatan konseptual dipakai untuk membangun konstruksi *waliyy al-amr*, *siyasah maliyah*, dan *maqāṣid*; pendekatan perundang-undangan untuk menelaah Pasal 23 dan Pasal 31 UUD NRI 1945, undang-undang keuangan negara dan sistem pendidikan nasional, serta putusan Mahkamah Konstitusi; pendekatan historis untuk melihat pergeseran kewenangan atas harta publik dari praktik awal Islam ke negara modern; dan pendekatan filosofis secara terbatas, yakni ketika menguji hubungan *maṣlaḥah* dan keadilan.

Bahan hukum primer meliputi Al-Qur'an, hadis, kaidah fikih, peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan; bahan sekunder meliputi artikel jurnal dan karya akhir akademik; bahan tersier berupa pemberitaan resmi lembaga negara dan organisasi keagamaan. Kitab klasik dirujuk melalui kutipan dalam literatur sekunder yang telah diperiksa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ruang Lingkup dan Batas Kewenangan *Waliyy al-Amr*

Siyasah syarʻiyyah dalam rumusan Khallaf, adalah pengelolaan urusan umum yang menjamin terwujudnya kemaslahatan dan terhindarnya kemudaratan tanpa melanggar ketentuan dan prinsip syariat(Salam, *et al.*, 2021:245). Rumusan ini memuat dua hal yang kerap dipisahkan dalam pembacaan populer: kewenangan mengatur, karena ia berupa pengelolaan, dan batas, karena ia dilakukan tanpa melanggar. Legitimasi *waliyy al-amr* karenanya tidak berdiri pada kekuasaan itu sendiri. QS. An-Nisā' [4]: 59 menggandengkan ketaatan kepada *ulū al-amr* dengan ketaatan kepada Allah dan Rasul-Nya, sementara ayat 58 mengikat kekuasaan pada amanah dan keadilan. Hadis tentang tanggung jawab setiap pemimpin atas yang dipimpinnya yang diriwayatkan al-Bukhārī dan Muslim menambahkan dimensi pertanggungjawaban "*Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap kalian akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya*"(Al-Bukhari, n.d.).

Para mufasir berbeda tentang siapa *ulū al-amr*, apakah penguasa, ulama, atau keduanya, dan perbedaan itu sendiri mengingatkan agar istilah ini tidak dipindahkan begitu saja kepada jabatan modern.

Karena itu penulis memakai *waliyy al-amr* sebagai kategori fungsional, bukan jabatan: pihak yang menurut hukum memegang kekuasaan menetapkan dan mengelola keuangan publik. Dalam sistem Indonesia, fungsi itu tersebar. Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 6 ayat (1) rancangan anggaran diajukan presiden dan dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan

Perwakilan Daerah (UUD NRI 1945, Pasal 23 ayat (2)) pemeriksaan dilakukan BPK yang bebas dan mandiri (Pasal 23E ayat (1)) dan pengujian konstitusional menjadi ranah Mahkamah Konstitusi. Bahwasanya dahulu pemerintah (*waliyy al-amr*) leluasa menetapkan kebijakan keuangan, sedangkan kini kebijakan itu umumnya diputuskan bersama eksekutif dan legislatif. Struktur negara modern, dengan kata lain, telah melembagakan sebagian pembatasan yang dalam fikih klasik bergantung pada kesalehan penguasa.

Ruang lingkup kewenangan perlu dibedakan dari batasnya. Pos yang ditentukan nas berada di luar ruang diskresi: zakat hanya untuk delapan golongan sebagaiaman disebutkan dalam QS. At-Taubah [9]: 60, sehingga tidak dapat dibelanjakan untuk kebutuhan lain. Di luar itu, belanja yang tidak bersumber dari pos khusus dapat diarahkan ke semua bidang yang berkaitan dengan kepentingan umum. Harta *fai'* dan kekayaan umum dipakai untuk kepentingan kaum Muslimin sesuai pendapat dan ijtihad khalifah. Kewenangan menentukan prioritas anggaran pendidikan berada di wilayah terakhir ini, sebab tidak ada pos pendidikan yang ditetapkan nas. Penentuannya adalah ijtihad kebijakan, dan ijtihad kebijakan terikat pada kaidah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya:

"Kebijakan/tindakan pemimpin terhadap rakyat harus berlandaskan kemaslahatan."

Kata *manūṭ* di situ penting: keabsahan tindakan penguasa digantungkan pada kemaslahatan, bukan sebaliknya.

Pendidikan menempati posisi khusus dalam kerangka maqāṣid. Memelihara akal adalah kewajiban setiap individu sehingga negara juga berkewajiban memenuhinya, dan kelemahan pendidikan akan merembet ke bidang sosial-politik dan kebudayaan. Argumen ini dapat diterima, tetapi perlu dibuat bertingkat. Dalam skema Al-Syāṭibī, kemaslahatan terdiri atas *ḍarūriyyāt*, *ḥājiyyāt*, dan *taḥsīniyyāt* (Al-Syāṭibī, 2011:6), menerapkan tingkatan itu pada belanja negara: keuangan publik tidak boleh dipakai untuk pemborosan dan kemewahan. Pendidikan tidak seluruhnya berada pada tingkat yang sama. Kemampuan dasar membaca, berhitung, dan memahami agama menopang *ḥifẓ al-'aql* pada tingkat *ḍarūrī*. Jenjang lanjut, riset, dan fasilitas penunjang bergerak ke tingkat *ḥājī* dan *taḥsīnī*. Pembedaan ini menyediakan alat ukur prioritas di dalam sektor pendidikan sendiri, sesuatu yang tidak disediakan oleh angka dua puluh persen.

Ketujuh batas yang diajukan dalam rumusan penelitian (batas syariah, maqāṣid, keadilan, amanah, kemaslahatan, hukum positif, dan akuntabilitas) tumpang tindih bila dibaca mentah-mentah. Maqāṣid dan maṣlaḥah sulit dipisahkan, dan amanah dengan akuntabilitas adalah dua sisi satu relasi: yang pertama dasar moralnya, yang kedua bentuk kelembagaannya. Penulis memadatkannya menjadi tiga lapis.

Lapis substantif mencakup syariah, maqāṣid dan maṣlaḥah, serta keadilan. Dasarnya antara lain QS. Al-Ḥasyr [59]: 7 :

مَّآ أَفَآءَ ٱللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِۦ مِنْ أَهْلِ ٱلْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِى ٱلْقُرْبَىٰ وَٱلْيَتَٰمَىٰ وَٱلْمَسَٰكِينِ وَٱبْنِ ٱلسَّبِيلِ كَىْ لَا يَكُونَ دُولَةًۢ بَيْنَ ٱلْأَغْنِيَآءِ مِنكُمْ ۚ وَمَآ ءَاتَىٰكُمُ ٱلرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَىٰكُمْ عَنْهُ فَٱنتَهُوا۟ ۚ وَٱتَّقُوا۟ ٱللَّهَ ۖ إِنَّ ٱللَّهَ شَدِيدُ ٱلْعِقَابِ

Terjemahannya:

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

Menolak beredarnya harta hanya di kalangan orang kaya, kaidah *taṣarruf al-imām*, wujudnya pada anggaran pendidikan adalah belanja yang tidak boros, bermanfaat nyata bagi peserta didik, dan tidak diskriminatif antarwilayah maupun antarsatuan pendidikan. Lapis relasional-prosedural mencakup amanah, *shūrā*, dan akuntabilitas, berdasar QS. An-Nisā' [4]: 58, QS. Āli 'Imrān [3]: 159, dan QS. Asy-Syūrā [42]: 38, wujudnya partisipasi pihak terdampak, keterbukaan komponen yang dihitung, serta audit dan pelaporan. Lapis positif mencakup konstitusi dan peraturan perundang-undangan, yakni Pasal 23 dan Pasal 31 UUD NRI 1945 serta putusan Mahkamah Konstitusi; wujudnya angka minimum dua puluh persen, larangan menyimpang dari amanat konstitusi, dan tafsir Mahkamah.

Pemadatan ini bukan sekadar penyederhanaan. Ia menunjukkan bahwa batas substantif tidak dapat menegakkan dirinya sendiri: ia memerlukan batas relasional untuk dijalankan dan batas positif untuk dipaksakan. Khaera, yang meneliti produk pemikiran hukum Islam di Indonesia, melaporkan bahwa daya ikat produk itu menguat melalui fatwa, putusan hakim, dan legalisasinya menjadi undang-undang(Khaera, et al., 2022:31). Implikasinya pada anggaran jelas: parameter *siyasah maliyah* baru mengikat bila ia diterjemahkan menjadi norma positif atau menjadi pertimbangan lembaga yang berwenang menguji.

Mekanisme Pelaksanaan Kewenangan *Waliyy al-Amr*

Alur dari identifikasi kebutuhan sampai pertanggungjawaban dapat dibaca sebagai delapan tahap. Uraian berikut bukan potret birokrasi, melainkan alat baca: pada tiap tahap diajukan siapa yang berwenang, nilai fikih apa yang menjadi padanannya, dan di mana titik rawannya.

Pada tahap identifikasi kebutuhan, pemerintah pusat dan daerah bekerja dalam perencanaan pembangunan; padanan nilainya adalah *shūrā* dan pemenuhan kebutuhan, dan titik rawannya kebutuhan kelompok rentan dan wilayah tertinggal yang tidak tercatat atau tidak terbuka. Penentuan prioritas berada pada presiden bersama DPR (UUD NRI 1945, Pasal 23 ayat (2)), dengan padanan *al-ahamm fa al-ahamm* dan *maṣlaḥah* bertingkat; rawannya terletak pada penentuan apa yang dihitung sebagai "pendidikan". Perumusan kebijakan oleh pembentuk undang-

undang anggaran menuntut kepastian dan penghindaran *tuhmah*, tetapi rawan oleh norma yang terbuka dan penjelasan yang menambah norma baru. Pengalokasian menuntut keadilan distributif antarjenjang, antarwilayah, dan antarkomponen.

Pelaksanaan oleh kementerian dan lembaga serta transfer ke daerah berkaitan dengan amanah dan efisiensi; rawannya penyerapan yang rendah dan belanja tak terencana di akhir tahun. Pengawasan oleh DPR dan BPK (Pasal 23E) berpadanan dengan pengawasan keuangan (*musyrif māliy)*, dan rawan menjadi formal tanpa menilai substansi klasifikasi. Evaluasi oleh pemerintah, DPR, dan melalui pengujian di Mahkamah berpadanan dengan *muḥāsabah*, tetapi rawan berhenti pada serapan alih-alih dampak. Pertanggungjawaban presiden kepada DPR melalui laporan keuangan yang telah diperiksa berpadanan dengan *mas'ūliyyah* dalam hadis kepemimpinan, dan rawan memenuhi bentuk tanpa menjawab apakah prioritasnya tepat.

Pertanyaan pertama, siapa yang berwenang, sudah dijawab oleh struktur di atas: kewenangan terbagi, dan pembagian itu justru menjadi pagar. Pertanyaan kedua, partisipasi dan *shūrā*, lebih sulit. Pembahasan di DPR memenuhi syarat formal musyawarah perwakilan, tetapi *shūrā* dalam arti QS. Āli 'Imrān [3]: 159 dan QS. Asy-Syūrā [42]: 38 menuntut lebih dari prosedur persetujuan: pendapat pihak yang terdampak dan yang berilmu harus benar-benar didengar sebelum keputusan diambil. Dalam perkara 40/PUU-XXIV/2026, Mahkamah mendengar pemohon, Pemerintah, DPR, pihak terkait, ahli, saksi, hingga pihak yang menyampaikan *amicus curiae*. Artinya, sebagian deliberasi yang substantif justru terjadi setelah undang-undang ditetapkan, lewat jalur pengujian. Pada rancangan undang-undang sistem pendidikan nasional, DPR menyatakan masukan publik tetap dibuka pada tahap harmonisasi (DPR RI, 2026).

Indikator prioritas dapat disusun dari tingkat kemaslahatan (*ḍarūrī*, *ḥājī*, *taḥsīnī*), batasan (maslahat, adil, tidak boros, *al-aham fal-aham*, tidak menimbulkan *tuhmah*, dan parameter yang diajukan salah satu ahli Presiden dalam perkara 40/PUU-XXIV/2026, yaitu hubungan langsung dengan peserta didik, hubungan rasional dengan fungsi pendidikan, tidak mengurangi komponen utama, tidak menjadi manipulasi formal untuk memenuhi angka minimum, dan dapat diaudit. Keterangan ahli itu bukan pertimbangan Mahkamah, tetapi kemiripannya dengan batasan fikih memperlihatkan bahwa dua tradisi berangkat dari kegelisahan yang sama. Konflik kepentingan dan penyalahgunaan kewenangan dicegah terutama oleh pemisahan fungsi (pengusul, penyetuju, pelaksana, pemeriksa, penguji) dan oleh asas pengelolaan keuangan negara yang menuntut ketertiban, ketaatan pada peraturan, efisiensi, keterbukaan, dan tanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 3 ayat (1).

Tinjauan Fikih *Siyasah Maliyah* terhadap Batas Kewenangan *Waliyy al-Amr*

Delapan parameter diuji pada tiga rangkaian perkara. Pertama, Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008: Mahkamah menyatakan anggaran pendidikan 15,6 persen dalam undang-undang anggaran perubahan 2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945, tetapi undang-undang itu tetap berlaku sampai undang-undang anggaran 2009 diundangkan demi menghindari kekacauan administrasi keuangan negara

(Mahkamah Konstitusi, 2008). Kedua, Putusan Nomor 3/PUU-XXII/2024 (27 Mei 2025) kewajiban menjamin wajib belajar pendidikan dasar tanpa pungutan berlaku pula bagi satuan pendidikan yang diselenggarakan masyarakat, dengan pelaksanaan yang mempertimbangkan keterbatasan kemampuan fiskal (Mahkamah Konstitusi, 2025). Ketiga, Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026 yang menjadi kasus utama.

Hasil ujinya sebagai berikut. Pada parameter amanah, tujuan program bersifat publik, tetapi tercapainya dua puluh persen bergantung pada pengklasifikasian sehingga memancing *tuhmah*; penilaiannya bersyarat. Pada keadilan, keterangan DPR menyebut sasaran program mencakup peserta didik, ibu hamil, dan ibu menyusui, sehingga hubungan langsung dengan peserta didik hanya berlaku pada sebagian penerima; penilaiannya juga bersyarat. Pada *maṣlaḥah*, manfaatnya ada, terutama pada *ḥifẓ al-nafs*, sedangkan bagi *ḥifẓ al-ʿaql* ia berfungsi sebagai sarana (*wasīlah*), bukan komponen utama; kemaslahatan itu terpenuhi sebagian. Pada *ḍarar*, mudarat muncul bila komponen inti terdesak, dan Mahkamah memilih masa transisi agar batas minimum tidak runtuh di tengah tahun anggaran; mudarat itu dikelola.

Pada *ḥifẓ al-ʿaql*, perlindungan yang memadai bergantung pada data realisasi komponen inti, terutama pendidikan dasar, sehingga belum dapat dipastikan. Pada *ḥifẓ al-māl*, lonjakan dari Rp56,8 triliun ke Rp223,6 triliun dalam setahun menuntut audit efisiensi. Pada *shūrā*, deliberasi substantif sebagian besar terjadi lewat pengujian, setelah norma ditetapkan, sehingga partisipasinya parsial. Pada akuntabilitas, pemisahan pos paling lambat 2028 memperjelas tanggung jawab dan memudahkan audit; akuntabilitas menguat.

Dua temuan dalam uji itu layak dikembangkan. Yang pertama menyangkut *maṣlaḥah*. Gizi yang cukup menopang kesiapan belajar, dan argumen itu diajukan Pemerintah serta para ahlinya di hadapan Mahkamah (Mahkamah Konstitusi, 2026). Penulis menerima premis tersebut tetapi menempatkannya secara berbeda, manfaat gizi pertama-tama termasuk *ḥifẓ al-nafs* dan baru kemudian, secara tidak langsung, *ḥifẓ al-ʿaql*. Sarana yang menopang tujuan tidak otomatis menjadi bagian dari tujuan itu. Rumusan Mahkamah bahwa program makan bergizi "bukan komponen utama pendidikan" dapat dibaca sejalan dengan pembedaan *maqṣad* dan *wasīlah* ini, meskipun Mahkamah tidak memakai istilah fikih.

Temuan kedua menyangkut keadilan. Dalam konteks penegakan hukum, bahwa kebenaran formal menurut hukum negara belum tentu mencerminkan kebenaran bagi pencari keadilan, sehingga keadilan substantif perlu didahulukan dan negara wajib melindungi hak dan kepentingan warganya(Rahardjo, 2010:36). Konteks mereka peradilan, bukan penganggaran, dan penulis meminjam pola argumennya secara sadar sebagai analogi: ada kepatuhan formal pada angka dua puluh persen, ada pula keadilan substantif pada apa yang dibiayai oleh angka itu. Para pemohon dan pihak terkait dalam perkara 40/PUU-XXIV/2026 pada dasarnya menuntut yang kedua, sedangkan keterangan DPR menegaskan bahwa *mandatory spending* adalah batas minimum alokasi, bukan pembatasan rincian peruntukan.

Perbedaan pandangan itu mengarah ke tiga posisi tentang sifat kewenangan. Posisi pertama, kewenangan absolut: penentuan komponen sepenuhnya diskresi pembentuk undang-undang. Posisi ini kuat pada dua hal: urusan yang tidak ditentukan nas memang luas ruang *ijtihad*-nya, dan ketentuan belanja negara dalam

fikih *siyasah* sebagai sangat lentur. Kelemahannya terletak pada kaidah yang dipakainya sendiri. Bila tindakan penguasa *manūṭ bi al-maṣlaḥah*, keabsahannya bergantung pada kemaslahatan, dan sesuatu yang bergantung pada syarat tidak dapat disebut absolut. Dalam metodologi pemikiran politik Islam negara cenderung dipandang sebagai instrumen pelaksana hukum Tuhan sehingga ruang kebijakan manusia terbata(Dzar, et al., 2025:292). Pernyataan itu berguna sebagai titik tolak, tetapi terlalu umum: ia tidak membedakan wilayah nas dari wilayah *ijtihad* kebijakan, padahal pembedaan itulah yang menentukan seberapa luas ruang diskresi.

Posisi kedua, kewenangan terbatas pada daftar tertutup: dua puluh persen hanya untuk komponen inti pendidikan. Posisi ini melindungi batas minimum, tetapi membekukan daftar komponen. Daftar tertutup adalah ciri pos zakat yang ditetapkan nas, bukan dana umum yang pengelolaannya diserahkan pada *ijtihad*. Sehingga dua puluh persen digolongkan sebagai *amwāl khāṣṣah* yang tidak boleh dialihkan ke sektor lain. Penggolongan ini berguna sebagai analogi pengikat, tetapi sumber pengkhususannya adalah konstitusi, bukan nas, karena itu ia dapat berubah melalui perubahan konstitusi, sesuatu yang tidak berlaku bagi pos zakat. Kekuatan ikatnya, dengan demikian, berasal dari lapis positif dan substantif sekaligus.

Posisi ketiga, yang dipegang artikel ini, adalah kewenangan bersyarat dengan model "lantai dan ruang". Lantai adalah inti penyelenggaraan pendidikan pada tingkat *ḍarūrī*, terutama pendidikan dasar, yang tidak boleh dikurangi untuk membiayai hal lain. Putusan Nomor 3/PUU-XXII/2024 menunjukkan Mahkamah menuntut pendidikan dasar didahulukan. Ruang adalah komponen pada tingkat *ḥājī* dan *taḥsīnī* yang pencantumannya diserahkan pada pertimbangan *waliyy al-amr*, dengan praduga bahwa pertimbangan itu sah karena penguasa memiliki akses informasi dan tanggung jawab kelembagaan. Praduga itu dapat dipatahkan bila lima syarat tidak terpenuhi: komponen tidak mengurangi lantai, ada hubungan rasional dengan fungsi pendidikan, klasifikasinya tidak dipakai sekadar untuk memenuhi angka, komponennya terbuka bagi audit, dan ada lembaga independen yang dapat mengujinya. Amar Mahkamah dalam perkara 40/PUU-XXIV/2026 berbentuk konstitusional bersyarat dengan masa transisi, dan bentuk itu secara struktur sejajar dengan *manūṭ bi al-maṣlaḥah*: keabsahan diakui, tetapi digantungkan pada syarat dan waktu.

Penilaian ini perlu diuji terhadap keberatan yang paling kuat. Keberatan pertama datang dari fleksibilitas fiskal: pemerintah dan DPR berargumen bahwa ambang minimal tidak membatasi rincian peruntukan, tetapi Mahkamah menegaskan bahwa alokasi 20 persen dimaksudkan untuk komponen utama pendidikan: peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, kurikulum, serta evaluasi dan pengembangan pendidikan. Diskresi atas rincian bekerja di dalam komponen itu, bukan atas definisi komponennya. Keberatan kedua bersumber dari fikih sendiri: para imam diberi keleluasaan berijtihad atas harta yang tidak ditentukan nas. Keleluasaan itu nyata, tetapi ia lebar dalam hal *bagaimana*, bukan dalam hal *apakah* kemaslahatan terpenuhi, dan tidak dapat dipakai untuk membuka ikatan yang telah dibuat penguasa itu sendiri. Syarat maslahat *mursalah* menurut al-Syāṭibī, antara lain bahwa ia tidak bertentangan dengan dalil yang ada

dan sejalan dengan tujuan syariat(Imran et al., 2021). Klaim maslahat MBG, setinggi apa pun, tidak dapat mengesampingkan ikatan yang telah ditetapkan.

Keberatan ketiga justru mengarah pada risiko sebaliknya: pengunci anggaran yang kaku dapat melahirkan pemborosan (*isrāf*), padahal QS. al-Isrā' [17]: 26–27 melarang pemborosan. Keberatan ini sahih dan menjadi alasan mengapa kepatuhan terhadap ambang tidak boleh dijadikan satu-satunya ukuran. Dengan demikian, ambang 20 persen adalah lantai, bukan atap, ia menjamin porsi minimum, sedangkan mutu belanja diukur dengan *maqāṣid*.

Putusan Mahkamah yang memberi masa transisi hingga APBN 2028 juga layak dibaca dari kacamata fikih. Memisahkan MBG seketika akan membuat APBN 2026 melanggar ambang, sedangkan mempertahankannya terus-menerus mengikis pos pendidikan. Pilihan Mahkamah menanggung mudarat yang lebih ringan untuk sementara waktu demi mencegah mudarat yang lebih besar selaras dengan logika memilih yang paling ringan di antara dua mudarat. Ini pembacaan analogis penulis atas putusan, bukan penalaran yang dikemukakan Mahkamah. Pembacaan itu sekaligus menunjukkan kelemahan masa transisi dan masyarakat sipil mengkritik bahwa penundaan hingga 2028 membuka peluang pengalihan anggaran pendidikan mendekati Pemilu 2029. Mudarat yang ditoleransi harus dibatasi waktunya, dan di sinilah tuntutan akuntabilitas bekerja.

Apakah Kewenangan *Waliyy al-Amr* Absolut, Terbatas, atau Bersyarat?

Kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh prinsip amanah dan keadilan yang menjadi landasan dalam syariat Islam. Prinsip ketaatan juga tidak berlaku secara mutlak, tetapi dibatasi pada perkara yang ma'rūf (kebaikan dan kebenaran). Sejalan dengan itu, kaidah taṣarruf al-imām 'alā al-ra'iyyah manūṭ bi al-maṣlaḥah menegaskan bahwa setiap tindakan penguasa harus berorientasi pada kemaslahatan rakyat. Konsekuensinya, pelaksanaan kewenangan negara harus disertai mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang memadai, sehingga tidak ada lembaga negara yang terbebas dari pengawasan atas penggunaan kewenangannya(Syamsuddin et al., 2026).

Kewenangan itu *terbatas dalam ruang lingkupnya*. Diskresi atas penilaian kebutuhan, pengurutan, dan pemilihan instrumen diakui, tetapi inti kebutuhan pokok pendidikan dan ambang yang telah dikunci konstitusi berada di luar jangkauannya untuk digeser. Batas ini berlapis: substantif, relasional, dan institusional.

Kewenangan itu juga *bersyarat dalam keabsahan pelaksanaannya*. Setiap penggunaan diskresi sah sepanjang lolos uji kemaslahatan, ditempuh melalui prosedur yang memberi ruang *shūrā* dan akuntabilitas, serta tidak membuka ikatan yang telah dibuat penguasa sendiri. Jika salah satu syarat gugur, diskresi itu berubah dari instrumen kemaslahatan menjadi instrumen kekuasaan. Karena itu jawaban atas pertanyaan kajian ini bukan salah satu dari tiga pilihan, melainkan gabungan dua di antaranya: kewenangan *waliyy al-amr* atas prioritas anggaran pendidikan bersifat terbatas dalam ruang dan bersyarat dalam keabsahan, dan tidak pernah absolut.

KESIMPULAN

Pertama, ruang lingkup kewenangan *waliyy al-amr* atas prioritas anggaran pendidikan mencakup penilaian kebutuhan, pengurutan, dan pemilihan instrumen, tetapi tidak mencakup pergeseran inti kebutuhan pendidikan dan ambang yang telah mengikat. Batasnya tersusun dalam tiga lapis yakni substantif (syariah, *maqāṣid*, keadilan), relasional (amanah dan *shūrā*), dan institusional (hukum positif dan akuntabilitas). Kedua, mekanisme pelaksanaannya terbagi antara Presiden, DPR, BPK, dan peradilan konstitusional, dengan kelemahan utama pada partisipasi di hulu dan pengawasan yang bekerja setelah anggaran berlaku. Ketiga, tinjauan siyasah maliyah menunjukkan bahwa kewenangan itu terbatas dalam ruang dan bersyarat dalam keabsahan, dan tidak absolut. Kasus MBG memperlihatkan bahwa tekanan terhadap ambang pendidikan cenderung datang melalui rumusan teknis tentang apa yang dihitung sebagai belanja pendidikan.

BIBLIOGRAPHY

Abdillah, M. (2024). Public Finance from the Perspective of Contemporary Fiqh al-Siyāsah. *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah*, *16*(1), 89–108. https://doi.org/10.15408/aiq.v16i1.39503

Al-Bukhari, M. ibn I. (n.d.). *Sahih al-Bukhari*.

Al-Syāṭibī. (2011). *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah*. Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah.

DPR RI. (2026). *Komisi X Sepakati RUU Sisdiknas Masuk Tahap Harmonisasi di Baleg DPR RI*. https://emedia.dpr.go.id/news/2026/07/09/komisi-x-sepakati-ruu-sisdiknas-masuk-tahap-harmonisasi-di-baleg-dpr-ri

Dzar, A. (2025). Conceptualizing Siyasah in the Four Sunni Schools: Classical Juristic Debates and the Juristic Logic of Political Flexibility. *Al-Istinbath: Jurnal Hukum Islam*, *11*(1). https://doi.org/10.29240/jhi.v11i1.16245

Fathoni, A. J. (2014). *Pengelolaan Keuangan Negara dalam Islam Perspektif Pemikiran Abdul Qadim Zallum: Analisis Kesesuaian terhadap APBN 2010–2012* [UIN Sunan Ampel Surabaya]. https://digilib.uinsa.ac.id/id/eprint/957/

Guanti, W. (2018). *Peran Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Siyasah Maliyah* [UIN Sunan Ampel Surabaya]. https://digilib.uinsa.ac.id/id/eprint/24182/

Imran, Hendrik, Kurniati, & Ishak, A. (2021). Perjumpaan Hukum Islam dan Hukum Progresif di Indonesia: Sebuah Telaah Konseptual. *Al-Himayah*, *5*(1), 1–14.

Iqbal, A. M. (2020). Tinjauan Hukum Tata Negara Islam terhadap Transparansi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (Studi Kasus di Kota Makassar). *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyyah*, *1*(1), 58–63. https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/siyasatuna/article/view/12188

Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, Jakarta, 2019

Khaera. (2022). "The Paradigm of Islamic Legal Products in Indonesia: A Critical Review of the Polarization of the Characteristics and Authority of the Madhhab of Thought Products." *Mazahibuna: Jurnal Perbandingan Mazhab*, *4*(1), 31–48. https://doi.org/10.24252/mh.vi.26364

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2007 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008, decided 13 August 2008, https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan%2013-PUU-VI-2008.pdf, accessed 14 October 2026

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 3/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pronounced 27 May 2025

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026, decided 30 July 2026, https://pasal.id/peraturan/putusan-mk/puu-mk-40-2026, accessed 14 October 2026

Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026 (2026). https://s.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_14745_1785399940.pdf

Rahardjo, S. (2010). *Penegakan Hukum Progresif*. Penerbit Buku Kompas.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 179.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Salam, A. A., Kurniati, K., Kahfi, A. (2021). Studi Kritis terhadap Pengelolaan Keuangan Negara dalam Perspektif Siyasah Syar'iyyah. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyyah*, *2*(2), 244–260. https://doi.org/10.24252/siyasatuna.v2i2.22607

Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2025). *Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026*.

Syamsuddin, Kurniati, & Mustafa. (2026). Studi Analisis tentang Kewenangan Dewan Pengawas terhadap Kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi di Indonesia Perspektif Siyasah Syariyyah. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyyah*, *7*(1), 1–12.

Taymiyyah, A. ibn 'Abd al-Ḥalīm I. (2019). *al-Siyāsah al-Syar'iyyah fī Iṣlāḥ al-Rā'ī wa al-Ra'iyyah* (4th ed.). Dār Ibn Ḥazm.