

**PENGELOLAAN DAN PENDISTRIBUSIAN  
KEUANGAN PUBLIK PERSPEKTIF  
ABU UBAID AL-QASIMY  
(Rekonstruksi Zakat Dan Pajak Untuk Kesejahteraan  
Ekonomi Keluarga Islam)**

**DISERTASI**

**Diajukan untuk melengkapi salah satu syarat guna memperoleh  
Gelara Doktor (Dr) pada Program Studi Hukum Keluarga  
(*Ahwal al-Syahshiyah*)**



Oleh:

**QUSTHONIAH**  
**NIM: 31990525708**

**Promotor:**  
**Prof. Dr. H. Ilyas Husti, MA**

**Co-Promotor:**  
**Dr. Hj. Mahyarni, SE., MM**

**PROGRAM PASCA SARJANA (PPs)  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI (UIN)  
SULTAN SYARIF KASIM RIAU  
1444 H. / 2023 M.**



UIN SUSKA RIAU

KEMENTERIAN AGAMA RI  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM RIAU  
**PASCASARJANA**  
**كلية الدراسات العليا**  
**THE GRADUATE PROGRAMME**

Alamat : Jl. KH. Ahmad Dahlan No. 94 Pekanbaru 28129 Po.BOX. 1004  
Phone & Fax (0761) 858832. Website: <https://pasca.uin-suska.ac.id>. Email : [pasca@uin-suska.ac.id](mailto:pasca@uin-suska.ac.id).

## Lembaran Pengesahan

Nama : Qusthoniah  
Nomor Induk Mahasiswa : 31990525708  
Gelara Akademik : Dr. (Doktor)  
Judul : Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid Al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam)

### Tim Penguji

**Prof. Dr. H. Hairunas , M, Ag**  
Ketua / Penguji I

**Dr. Muhammad April, MH.**  
Sekretaris / Penguji II

**Prof. Dr. H. Asmuni, M.A.**  
Penguji III

**Dr. Khairunnas Jamal, M.Ag.**  
Penguji IV

**Prof. Dr. H. Ilyas Husti, MA**  
Promotor /Penguji V

**Dr. Hj. Mahyarni, SE.,MM.**  
Co-Promotor /Penguji VI

**Dr. Aslati, M.Ag.**  
Penguji VII

Tanggal Ujian/Pengesahan : 20 Juli 2023

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI  
SEMINAR HASIL DISERTASI**

Disertasi yang berjudul “Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam)”, yang ditulis oleh Saudari **Qusthoniah** NIM. 31990525708 Program Studi Hukum Keluarga (*al-Ahwal al-Syakhshiyah*) telah diuji dan diperbaiki sesuai dengan masukan dari Tim Penguji Seminar Hasil Disertasi pada tanggal 30 Juni 2023 dan dapat disetujui untuk diajukan dalam Sidang Ujian Tertutup pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

**TIM PENGUJI:**

Reviewer I / Ketua / Promotor  
Prof. Dr. H. Ilyas Husti, M. Ag

  
Tanggal: 04 Juli 2023


Sekretaris / Reviewer II  
Dr. Muhammad April, SH., MH

  
Tanggal: 04 Juli 2023

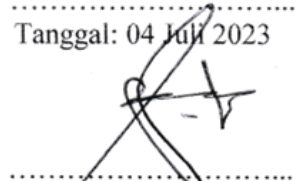
Reviewer III  
Dr. Aslati, M. Ag

  
Tanggal: 04 Juli 2023

Co-Promotor / Reviewer IV  
Dr. Hj. Mahyarni, SE., MM

  
Tanggal: 04 Juli 2023

Reviewer V  
Dr. Khairunnas Jamal, M. Ag

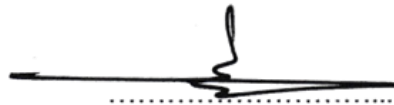
  
Tanggal: 04 Juli 2023

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI  
UJIAN TERTUTUP DISERTASI**


Disertasi yang berjudul “Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam)”, yang ditulis oleh Saudari **Qusthoniah** NIM. 31990525708 Program Studi Hukum Keluarga (*al-Ahwal al-Syakhshiyah*) telah diuji dan diperbaiki sesuai dengan masukan dari Tim Penguji Ujian Tertutup Disertasi pada tanggal 06 Juli 2023 dan dapat disetujui untuk diajukan dalam Sidang Ujian Terbuka pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

**TIM PENGUJI:**


Reviewer I / Ketua / Promotor  
Prof. Dr. H. Ilyas Husti, M. Ag

  
.....  
Tanggal:

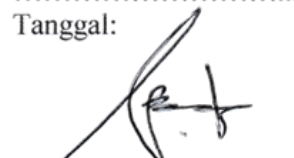
Sekretaris / Reviewer II  
Dr. Muhammad April, SH., MH

  
.....  
Tanggal:

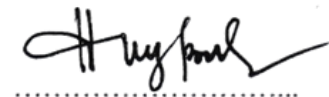
Reviewer III  
Prof. Dr. H. Asmuni, MA

  
.....  
Tanggal:

Reviewer IV  
Dr. Khairunnas Jamal, M. Ag

  
.....  
Tanggal:

Co-Promotor / Reviewer V  
Dr. Hj. Mahyarni, SE., MM

  
.....  
Tanggal:

Reviewer VI  
Dr. Aslati, M. Ag

  
.....  
Tanggal:

**Prof. Dr. H. ILYAS HUSTI, M. Ag**  
DOSEN PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SULTAN SYARIF KASIM RIAU

**NOTA DINAS**

Perihal : Disertasi Saudari  
**Qusthoniah**

Kepada Yth;  
**Direktur Program Pascasarjana**  
UIN Sultan Syarif Kasim Riau  
di -  
Pekanbaru

Assalamu'alaikum Wr Wb

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan terhadap isi Disertasi saudara:

Nama	: Qusthoniah
NIM	: 31990525708
Program Studi	: Hukum Keluarga
Konsentrasi	: Hukum Keluarga
Judul	: "Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam)"

Maka dengan ini dapat disetujui untuk diuji dan diberikan penilaian, dalam sidang Ujian Tertutup Program Pascasarjana UIN Suska Riau.  
Demikian kami sampaikan dan atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Pekanbaru, 04 Juli 2023  
Promotor,



**Prof. Dr. H. ILYAS HUSTI, M. Ag**  
NIP. 19611230 198903 100 2

**Dr. Hj. MAHYARNI, SE., MM**  
DOSEN PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SULTAN SYARIF KASIM RIAU

**NOTA DINAS**

Perihal : Disertasi Saudara  
**Qusthoniah**

Kepada Yth;  
**Direktur Program Pascasarjana**  
UIN Sultan Syarif Kasim Riau  
di -  
Pekanbaru

Assalamu'alaikum Wr Wb

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan mengadakan perbaikan terhadap isi Disertasi saudara:

Nama	: Qusthoniah
NIM	: 31990525708
Program Studi	: Hukum Keluarga
Konsentrasi	: Hukum Keluarga
Judul	: "Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam)"

Maka dengan ini dapat disetujui untuk diuji dan diberikan penilaian, dalam sidang Ujian Tertutup Program Pascasarjana UIN Suska Riau.

Demikian kami sampaikan dan atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Pekanbaru, 04 Juli 2023  
Co-Promotor,



**Dr. Hj. MAHYARNI, SE., MM**  
NIP. 19700826 199903 2 001

## PENGESAHAN PEMBIMBING

Kami yang bertanda tangan di bawah ini selaku Promotor dan Co-Promotor Disertasi mengesahkan dan menyetujui bahwa Disertasi yang berjudul: "Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Keluarga Islam)", yang ditulis oleh saudara:

Nama : Qusthoniah  
NIM : 31990525708  
Program Studi : Hukum Keluarga  
Konsentrasi : Hukum Keluarga

Telah diperbaiki sesuai dengan saran Tim Promotor Disertasi Program Pascasarjana UIN Sultan Syarif Kasim Riau yang telah diujikan pada tanggal 30 Juni 2023.

**Promotor,**

**Prof. Dr. H. Ilyas Husti, MA**  
NIP. 19611230 198903 100 2



.....  
Tgl 04 Juli 2023

**Co-Promotor,**

**Dr. Hj. Mahvarni, SE., MM**  
NIP. 19700826 199903 2 001



.....  
Tgl 04 Juli 2023

Mengetahui  
Ketua Program Studi Hukum Keluarga



**Dr. Khairunnas Jamal, M. Ag**  
NIP. 19731105 200003 1 003

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Qusthoniah  
NIM : 31990525708  
Tempat/Tgl. Lahir : Alang-Kepayang / 22 Juni 1977  
Program Studi : Hukum Keluarga  
Konsentrasi : Hukum Keluarga

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Disertasi yang saya tulis dengan judul: "Pengelolaan Dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Keluarga Islam)" sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor (Dr) pada Program Pascasarjana UIN Sultan Syarif Kasim (SUSKA) Riau, merupakan hasil karya sendiri. Adapun bagian-bagian tertentu yang terdapat dalam Disertasi ini yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebahagian Disertasi ini bukan hasil karya saya sendiri atau adanya plagiasi dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan Gelar Akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

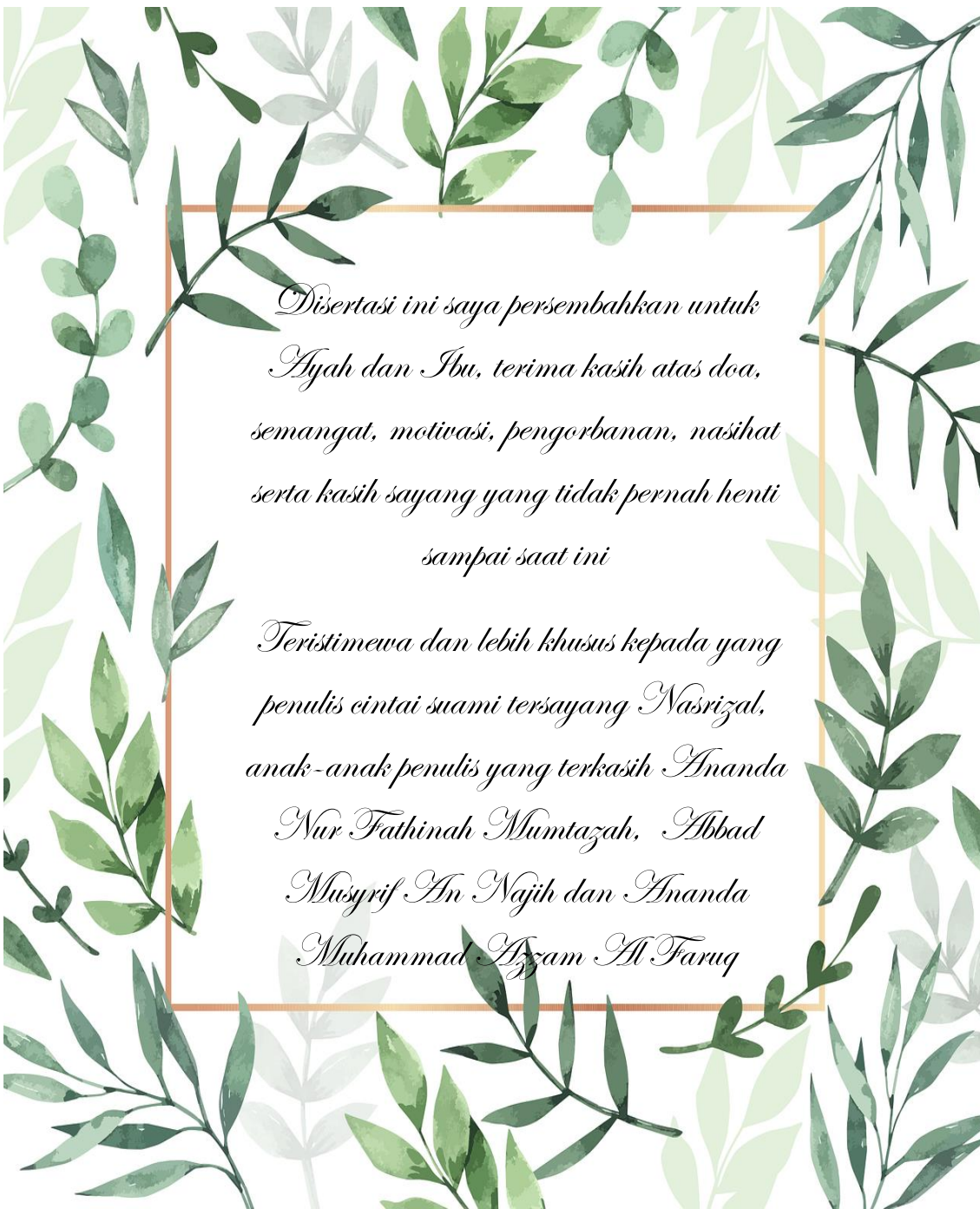
Pekanbaru, 21 Juli 2023

Saya Yang Menyatakan



QUSTHONIAH  
NIM: 31990525708





*Disertasi ini saya persembahkan untuk  
Ayah dan Ibu, terima kasih atas doa,  
semangat, motivasi, pengorbanan, nasihat  
serta kasih sayang yang tidak pernah henti  
sampai saat ini*

*Teristimewa dan lebih khusus kepada yang  
penulis cintai suami tersayang Nasrizal,  
anak-anak penulis yang terkasih Ananda  
Nur Fathinah Mumtazah, Abbad  
Musgrif An Najih dan Ananda  
Muhammad Azzam Al Faruq*

وَمَنْ يَتَّقِ اللَّهَ يَجْعَلْ لَهُ مِنْ أَمْرِهِ يُسْرًا ۝

"Dan barangsiapa bertakwa kepada Allah,  
niscaya Dia menjadikan kemudahan  
baginya dalam urusannya."

[QS. At-Thalaq: 4]



@mutiaraislamnet



mutiaraislam.net

## KATA PENGANTAR



Ucapan Syukur Alhamdulillah, penulis haturkan kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan Rahmat, Hidayah, Karunia dan Kasih Sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Dengan terselesaikannya disertasi ini yang merupakan salah satu persyaratan akademik guna memperoleh gelar Doktor (Dr) dalam Program Studi *Ahwal al-Syahsiyyah* (Hukum Keluarga Islam) Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Judul yang diangkat dalam disertasi ini adalah “Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Keluarga Islam). Judul tersebut terilhami dari perbincangan dengan Ibu **Dr. Jumni Nelli. M. Ag.**, selaku Pembimbing Akademik (PA) dan saat itu (2021) menjabat Ketua Program Studi *Ahwal al-Syahsiyyah* (Hukum Keluarga Islam). Abu Ubaid dalam setiap kesempatan menekankan pentingnya keadilan dan keseimbangan dalam pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik terutama zakat dan pajak agar terwujud pemerataan perekonomian agar tercapai kondisi keluarga yang sejahtera. Seperti yang terjadi pada masa Rasulullah dan Masa Khulafah al-Rasyidin, hal ini dikupas tuntas oleh Abu Ubaid al-Qasimy dalam buku karangannya *Kitab al-Amwal*.

Proses penyusunan disertasi ini sempat mengalami ke-*vacumm*-an, akan tetapi berkat motivasi Suami tercinta, saudara-saudara dan sahabat-sahabat terdekat serta nasehat dan saran para pembimbing maka dengan menekankan kembali semangat ketekunan, kesabaran dan percaya diri, penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyelesaian disertasi ini telah melibatkan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan maupun lembaga yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penyusunan disertasi ini. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis

ucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang penulis hormati:

1. Bapak Prof. Dr. Khairunnas Rajab. M.Ag., (Rektor UIN SUSKA Riau), Dr. Hj. Helmiati, M.Ag (Wakil Rektor I), Dr. H. Mas'ud Zein (Wakil Rektor II, M.Pd) dan Edi Erwan, S.Pt., M.Sc., Ph.D (Wakil Rektor III) beserta segenap jajaran Rektorat.
2. Bapak Menteri Agama Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi S3 Program Doktor Melalui Program Beasiswa 5000 Doktor Dalam Negeri.
3. Bapak Prof. Dr. H. Ilyas Husti. MA., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, dan sekaligus Promotor. Ibu Dr. Hj. Mahyarni, SE., MM, selaku Co-Promotor. Beliau berdua dengan kepakaran yang melekat telah meluangkan waktu dan memberikan kontribusi bagi terwujudnya disertasi ini. Melalui beliau berdua dengan kesabaran, perhatian dan keikhlasannya telah memberikan dorongan, koreksi dan saran baik dari aspek metodologi penelitian maupun penyajian isi disertasi secara keseluruhan. Penulis benar-benar merasakan melalui beliau berdua telah membuka cakrawala/pandangan, mendorong munculnya gagasan, ide-ide pembaharuan khususnya dalam bidang ekonomi keluarga Islam. Untuk itu sekali lagi penulis menghaturkan penghormatan dan penghargaan yang setinggi-tingginya serta mengucapkan terima kasih dengan iringan doa “semoga amal baik beliau diterima dan mendapat balasan dari Allah Yang Maha Kasih, Maha Sayang dan Maha Pemurah”.
4. Bapak Dr. Khairunnas Jamal. M.Ag., (Ketua Program Studi Hukum Keluarga). Ibu Dr. Aslati. M. Ag., (Sekretaris Program Studi Hukum Keluarga) serta seluruh dosen PPS UIN SUSKA Riau, khususnya dosen pada Program Studi Hukum Keluarga yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh studi program S3 pada PPS UIN SUSKA Riau serta telah memberikan bekal ilmu dan wawasan bagi penulis untuk menyelesaikan disertasi ini. Demikian juga kepada seluruh Tata Usaha PPS UIN SUSKA Riau serta seluruh karyawan UIN SUSKA Riau pada umumnya yang telah

memberikan pelayanan kemudahan administrasi sejak penulis masuk kuliah hingga terselesaikannya penyusunan disertasi ini.

5. Bapak Dr. H. Indra Mukhlis Adnan, SH.,MH.,MM.,Mkn.,Phd., (Pembina Yayasan Tasik Gemilang), Bapak H. Edy Syafwannur, SE., MP (Ketua Yayasan Tasik Gemilang), Bapak Dr. H. Najamuddin, Lc.,MA (Rektor UNISI Tembilahan), Bapak Dr. Ridhouh Wahidi, MA (Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam) dan teman-teman seprofesi Dosen, khususnya di Fakultas Ilmu Agama Islam yang selama ini sudah penulis anggap sebagai saudara dan teman. Atas pemahamannya, pengertiannya, dukungan dan harapan serta doa yang teman-teman panjatkan pada penulis dengan ungkapan pertanyaan-pertanyaan yang sering diungkapkan bila bertemu, “Kapan selesai kuliahnya? Sudah selesai ya kuliahnya? Kapan syukuran? Dan dengan ucapan “*Alhamdulillah*” penulis dapat mewujudkan terselesainya tugas akhir disertasi ini, dan menyelesaikan pada program S3 di PPS UIN SUSKA Riau.
5. Teman-teman mahasiswa S3 angkatan 2019 Program Beasiswa 5000 Doktor dan Mandiri pada program studi *Ahwal al-Syahsiyyah* (Hukum Keluarga Islam) di PPS UIN SUSKA Riau. Penulis mengucapkan terima kasih atas motivasinya serta saling memberi kabar dan dorongan terhadap kemajuan dan terselesaikannya studi S3 di PPS UIN SUSKA Riau ini.
6. Ayahanda H. Yusran bin H. Marzuki (*Rahimahumullah* 2022 usia 75 Tahun) dan ibunda Hj. Zubaidah telah memberikan dasar-dasar utama yang sangat penting dalam pembentukan karakter pada penulis serta motivasi yang kuat khususnya ibunda penulis menyebutnya sebagai profesor beliau merupakan guru besar penulis, yang setiap saat pesan-pesan dan wejangannya senantiasa penulis ingat dan penulis ucapkan dalam mengisi aktivitas keseharian. Begitu juga kepada mertua ayahanda Ahmad bin Ibrahim (*Rahimahumullah* 1995 usia 65 Tahun) dan ibunda Asmah yang senantiasa memberikan nasehat, dorongan, doa kepada penulis sekeluarga dalam kesempatan ini penulis iringkan dan panjatkan doa kepada mereka. “*Robbighfirlii waliwaalidaiya warkhamhuma kamaa robbayaanii shoghiiroo*” (Ya Allah ya Tuhan kami, ampunilah dosa-

dosaku dan dosa kedua orang tuaku dan kasihanilah keduanya/beliau sebagaimana mereka mengasihiku sejak aku kecil).

7. Saudara-saudara penulis Kanda Yuzainin Wijaya. S. Si., dengan Istri Yuli Dwiyanti. S. Si., M. Pd., Adinda Salwani, Adinda Dessy Arbain dengan istri Mina Sari, Adinda Novia Syari. S. Pd dengan Suami Japrianto. S. Pi., Adinda Qadirul Khutuby. S.HI dengan istri Retno Wulan Sari. S. Pd. I dan semua keponakan. Para Oom, Tante dan sepupu penulis betul-betul menghaturkan terima kasih, atas dorongan/dukungan yang tiada henti serta doanya, sehingga penulis berhasil menyelesaikan studi S3 program Doktor di PPS UIN SUSKA Riau.
8. Teristimewa dan lebih khusus kepada yang penulis cintai suami tersayang Nasrizal, anak-anak penulis yang terkasih Ananda Nur Fathinah Mumtazah (16 tahun), Ananda Abbad Musyrif An Najih (8 tahun) dan Ananda Muhammad Azzam Al Faruq (6 tahun) dengan karakter dan keceriaan, kelucuan khasnya masing-masing mendorong penulis secepatnya menyelesaikan penyusunan disertasi ini. Yang paling penting dan berharga melalui keluarga inilah (suami dan anak-anak tercinta dan tersayang), penulis terus belajar dan mendapat pelajaran khususnya pemaknaan kekuatan kata syukur, sabar dan ikhlas. Melalui keluarga inilah penulis mendapatkan dasar pijakan pembelajaran dan pentingnya terus dihidupsuburkan peran dan fungsi institusi keluarga, yang akhir-akhir ini dikenal dengan istilah *Home Schooling*, sebagai rasa syukur dalam kesempatan ini penulis panjatkan doa: “*Robbi auzi’ni an asykuro ni’ matakallatii an’amta ‘alaiya wa’alaa waalidaiya wa an ‘akmala shoolikhan tardhoohu wa ashlikhlii fii dzurriyyatii ini tubtu ilaika wa innii minalmuslimiina*” (Ya Tuhanku, tunjukilah/ilhamilah daku untuk mensyukuri nikmat Engkau yang telah Engkau berikan kepadaku dan kepada ibu bapakku dan supaya aku dapat berbuat amal yang sholeh yang Engkau ridhoi, berilah kebaikan kepadaku dengan (memberikan kebaikan) kepada anak cucuku, sesungguhnya aku bertaubat kepada Engkau dan sesungguhnya aku termasuk orang-orang yang berserah diri).

9. Semua handai taulan, semua saudara-saudara penulis yang tidak dapat disebutkan nama mereka satu persatu yang ikut andil memberikan kontribusi baik langsung maupun tidak langsung yakni memberikan dorongan moril maupun materiel, sehingga penyusunan penulisan disertasi ini dapat terwujud.

Penulis menyadari bahwa penyusunan penulisan tugas akhir yang berupa disertasi ini laksana setetes air yang jatuh dalam luasnya samudra, permasalahan dan carut marutnya perekonomian keluarga Islam khususnya di Indonesia masih diperlukannya format dan desain yang pas yang mengarah sesuai dengan yang dicontohkan oleh Rasulullah SAW. Penulis berharap semoga disertasi ini dapat sedikit memberikan manfaat bagi para praktisi Ekonomi Islam dan Hukum Keluarga Islam, serta dapat dijadikan salah satu rujukan bagi peneliti atau penulis karya ilmiah lainnya. Akhir kata penulis berbesar hati apabila para pembaca sudi memberikan kritik, saran dan masukan dalam rangka proses penulisan dan penelitian berikutnya.

Pekanbaru, 14 Juli 2023

Hormat Penulis

**QUSTHONIAH**  
**Nim: 31990525708**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>PENGESAHAN PENGUJI SEMINAR HASIL</b>	
<b>PENGESAHAN PEMBIMBING DAN KETUA PRODI</b>	
<b>NOTA DINAS PROMOTOR</b>	
<b>NOTA DINAS CO-PROMOTOR</b>	
<b>SURAT PERNYATAAN</b>	
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>viii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI .....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I     PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Permasalahan .....	15
1. Identifikasi Masalah .....	15
2. Pembatasan Masalah .....	16
3. Rumusan Masalah .....	17
C. Tujuan Dan Mamfaat Penelitian .....	17
1. Tujuan Penelitian .....	17
2. Mamfaat Penelitian .....	18
D. Kajian Kepustakaan .....	19
E. Sistematika Penulisan .....	23
<b>BAB II    LANDASAN TEORI</b>	
A. Teori Tentang Keuangan Publik .....	25
B. Keuangan Publik Islam .....	34
C. Zakat Sebagai Instrumen Utama Keuangan Negara .....	86
D. Pajak Sebagai Sumber Pendapatan Negara .....	105



<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	
	A. Jenis Penelitian .....	131
	B. Sumber Data .....	134
	C. Teknik Pengumpulan Data .....	135
	D. Teknik Analisa Data .....	137
	E. Langkah-Langkah Penelitian .....	139
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN</b>	
	A. Temuan Umum.....	141
	1. Biografi Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam .....	141
	2. Pendidikan Dan Karir Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam..	145
	3. Karya-Karya Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam .....	152
	4. Pengaruh Pemikiran Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam ....	158
	5. Pandangan Tokoh-Tokoh Terhadap Abu Ubaid al- Qasim Ibn Sallam .....	176
	B. Temuan Khusus.....	182
	1. Pemikiran Abu Ubaid al-Qasimy Ibn Salam Tentang Pengelolaan Keuangan Publik Islam .....	182
	2. Pemikiran Abu Ubaid al-Qasimy Ibn Salam Tentang Pendistribusian Keuangan Publik Islam .....	223
	3. Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Mensejahterakan Ekonomi Keluarga Islam .....	248
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A. Kesimpulan.....	265
	B. Saran .....	266
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>268</b>
	<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1	Sumber-sumber pendapatan Negara pada masa pemerintahan Rasulullah SAW .....	60
Tabel 2.2	Sumber-Sumber Pengeluaran Negara Pada Masa Pemerintahan Rasulullah .....	62
Tabel 4.1	Kebijakan Belanja Publik Berdasarkan Dana Masuk di Baitulmal .....	204

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Sistem transliterasi yang digunakan di sini disesuaikan dengan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987 tanggal 22 Januari 1988 sebagaimana yang tercantum dalam buku panduan penulisan Tesis dan Disertasi Program Pascasarjana UIN Suska Riau.

Berikut akan disajikan daftar abjad Arab dan transliterasinya dalam huruf latin.

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	Tidak dilambangkan	
ب	Ba	B	
ت	Ta	T	
ث	Tsa	Ṣ	es dengan titik di atas
ج	Jim	J	
ح	ḥa	Ḥ	ha dengan titik di bawah
خ	Kha	Kh	
د	Dal	D	
ذ	Dzal	Ḍ	zet dengan titik di atas
ر	Ra	R	
ز	Zai	Z	
س	Sin	S	
ش	Syin	Sy	
ص	ṣhad	Ṣh	es dengan titik di bawah
ض	ḍhad	Ḍh	de dengan titik di bawah
ط	ṭha	Ṭh	te dengan titik di bawah
ظ	ẓha	Ẓh	zet dengan titik di bawah

ع	‘ain	‘	koma terbalik ke atas
غ	Ghin	Gh	
ف	Fa	F	
ق	Qaf	Q	
ك	Kaf	K	
ل	Lam	L	
م	Mim	M	
ن	Nun	N	
و	Waw	W	
ه	Ha	H	
ء	Hamzah	‘	Apostrof
ي	Ya	Y	

**Catatan:**

- Vokal tunggal (monoftong) tanda *fathah* dilambangkan dengan *a*, misalnya: (جاهد) ditulis *jahada*.
- Vokal rangkap (diftong) tanda *kasrah* dilambangkan dengan huruf *I* misalnya: (سئل) ditulis *suila*.
- Vokal panjang (maddah) tanda *dhammah* dilambangkan dengan huruf *u* misalnya: (روي) ditulis *ruwiya*.
- Ta Marbutah (ة)

Ta Marbutah hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dhammah*, transliterasinya adalah /t/, misalnya: (الشرعية المطهرة) = ditulis *al-syari'at al-muthahharat*.

e. Syaddah (*tasydid*)

Syaddah yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan tanda (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan huruf, yakni huruf yang sama dengan mendapat tanda syaddah, misalnya (مقدمة، مجدد) ditulis *muqaddimah, mujaddid*.

f. Kata Sandang

Kata sandang yang dalam sistem penulisan Arab dilambangkan dengan huruf (ال) transliterasinya adalah /al/, misalnya (القول المفيد) ditulis *al-qaul al-mufid*.

g. Hamzah

Untuk hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata ditransliterasikan dengan apostrof. Adapun hamzah yang terletak di awal kata tidak dilambangkan karena dalam tulisan Arab, huruf hamzah menjadi alif. Misalnya (ائمة، امراء، اليه) ditulis *a'immah, ummana', ilaih*.

## ABSTRAK

### **Qusthoniah (2023): Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam**

Disertasi ini membahas pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik perspektif Abu Ubaid. Penelitian ini mengulas urgensi zakat dan pajak sebagai sumber keuangan publik syari'ah yang diperoleh secara syar'i melalui proses penalaran logis dan pembuktian sejarah, diaplikasikan dalam pemikiran Abu Ubaid, agar terealisasi kembali dalam kehidupan negara dan agama. Persoalannya terfokus pada pertanyaan penelitian (1) Bagaimana Pengelolaan Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid? (2) Bagaimana Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid? dan (3) Bagaimana pandangan Abu Ubaid tentang Rekonstruksi Zakat dan Pajak untuk Mensejahterakan Ekonomi Keluarga?

Disertasi ini menggunakan kajian pustaka dengan pendekatan sejarah biografi, studi kajian secara mendalam, sistematis, kritis mengenai sejarah tokoh, ide atau gagasan orisinal, serta konteks sosio-historis yang melingkupi sang tokoh yang dikaji. Untuk mendapatkan hasil penelitian yang mendalam digunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan sosialintelektual yang digunakan sebagai perspektif historis pada aspek pemikiran ekonomi keluarga Islam.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Abu Ubaid memiliki kebijakan sistem pengelolaan dan pendistribusian yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan di masyarakat. Kebijakan tersebut mencakup penerimaan dan belanja Negara serta optimalisasi keduanya dalam konteks kenegaraan. Di antaranya merekonstruksi yang berhak menerima zakat (*mustahiq*), yang wajib zakat (*muzakki*) dan materi zakat dengan mewajibkan zakat dari semua hasil usaha kaum muslim. Dan mewajibkan pajak bagi yang non-muslim yang berada dibawah pemerintahan Islam, jika tidak mampu bayar pajak karena kemiskinan maka pajak tidak diwajibkan begitu juga dengan zakat. Bagi umat Islam wajib bayar zakat bagi yang memiliki harta sampai nisab dan haul sedangkan bagi non-muslim wajib bayar pajak sebagai kompensasi di bawah perlindungan pemerintahan Islam. Bagi yang enggan bayar zakat diberi sanksi dan yang enggan bayar pajak tidak diizinkan masuk ke wilayah Islam. Jika pengelolaan dan pendistribusian zakat dan pajak sudah optimal diharapkan mampu mensejahterakan ekonomi keluarga Islam, dan akan terwujud Negara yang *baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur*.

**Kata Kunci: Keuangan Publik, Pengelolaan dan Pendistribusian Zakat dan Pajak, Abu Ubaid al-Qasim bin Salam**

## ABSTRACT

### **Qusthoniah: Management and Distribution of Public Finance Based on Abu Ubaid Perspective (Zakat and Tax Reconstruction for Islamic Family Economic Welfare)**

Management and distribution of public finance based on Abu Ubaid perspective were discussed in this dissertation. This research reviewed the urgency of zakat and taxes as sources of *shari'ah* public finance obtained in *syar'i* way through a process of logical reasoning and historical evidence applied in Abu Ubaid's thought, so that it is re-realized in the state and religion lives. The problems were focused on research questions: (1) "how was public financial management based on Abu Ubaid perspective?", (2) "how was public financial distribution based on Abu Ubaid perspective?", and (3) "what was Abu Ubaid's view on Zakat and Tax Reconstruction to Prosper the Family Economy?". Literature review was used in this dissertation with biographical history approach, an in-depth, systematic, critical study of the history of figures, original ideas, as well as the socio-historical context surrounding the character studied. Qualitative approach was used to get the results of in-depth research. Socio-intellectual approach used as a historical perspective on the economic aspects of Islamic family thinking was also used in this research. The research findings showed that Abu Ubaid had management and distribution system policies aimed at creating justice and prosperity in society. The policies cover state revenues and spending as well as optimized both in the state context such as reconstructing those who are entitled to receive zakat (*mustahiq*), those who are obliged to pay zakat (*muzakki*), zakat material by requiring zakat from all the business results of Muslims, obliging taxes for non-Muslims who are under Islamic government, if they are unable to pay taxes due to poverty, taxes are not required as well as zakat. For Muslims, it is obligatory to pay zakat for those who have assets up to *nisab* and *haul*, while non-Muslims are required to pay taxes as compensation for the protection of Islamic government. Those who are reluctant to pay zakat are given sanctions, and those who are reluctant to pay taxes are not allowed to enter Islamic territory. If management and distribution of zakat and taxes are optimal, it is expected able to prosper the economy of Islamic families, and a state that is *baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur* will be realized.

**Keywords: Public Finance, Managemant and Distribution of Zakat and Tax, Abu Ubaid al-Qasim bin Salam**

## ملخص

قسطانية، (2023): الإدارة وتوزيع المالية العمومية من ناحية رأي أبي عبيد (إعادة بناء الزكاة والضريبة لرفاهة اقتصاد الأسرة الإسلامية)

إن هذه الرسالة تبحث عن الإدارة وتوزيع المالية العمومية من ناحية رأي أبي عبيد. وتبحث بحثا عميقا عن أهمية الزكاة والضريبة حيث أنهما مصدرا المالية العمومية الشرعية التي أنتجت من عملية التحليل المعقولي والصدق التاريخي ثم تتطرق تلك الحاصلة داخل أفكار أبي عبيد هدفا إلى أن يكون هذه الأفكار مطبقة في المعيشة الوطنية والدينية. وأسئلة البحث ما يأتي : (1) كيف إدارة المالية العمومية من ناحية رأي أبي عبيد؟ (2) كيف توزيع المالية العمومية من ناحية رأي أبي عبيد؟ (3) كيف رأي أبي عبيد عن الإدارة وتوزيع المالية العمومية من ناحية رأي أبي عبيد عن إعادة بناء الزكاة والضريبة لرفاهة اقتصاد الأسرة؟. نوع البحث بحث مكتبي بالمدخل التاريخي عن السيرة الذاتية، والقيام بالدراسة العميقة والمنظمة، والتفكير النقدي عن تواريخ المفكرين، والأفكار أو الحجج المعقولة، والنطاق الاجتماعي-التاريخي حيث يتحوى على حياة المفكرين. ومدخل البحث مدخل نوعي. ويستخدم هذا البحث مدخلا اجتماعيا معقوليا مستفادا يهدف مادة فكرية تاريخية من ناحية فكرة اقتصاد الأسرة الإسلامية. ونتيجة البحث دلت على أن لفكرة أبي عبيد سياسة عن نظام الإدارة والتوزيع حيث أنهما يهدف إلى تحقيق العدالة والرفاهة في المجتمع. وتلك السياسة تحتوى على الإيراد والمصروف البلدي وتحسينهما في النطاق الوطني. ومن نتائج البحث إعادة البناء لمن يستحق بالزكاة (مستحق الزكاة)، ولمن وجبت عليه الزكاة (المركزي) وموارد الزكاة من خلال فروض الزكاة على مكاشل المسلمين. وصناعة النظام على وجوب الضريبة لغير المسلمين الذين في تحت قيادة الحكومة الإسلامية، ولا تجب الضريبة لغير المسلم المسكين وكذلك الذكاة. وتجب الزكاة على المسلم إذا وصل إلى النصاب والحول. ووجوب الضريبة على غير المسلمين عوضا حيث أنهم على تحت قيادة الحكومة الإسلامية. ومن أبي على أداء الزكاة فله عقاب ومن أبي على أداء الضريبة فلا يجوز الدخول إلى الولاية الإسلامية. حينما توافق الإدارية وتوافق تحسين توزيع الزكاة والضريبة فعسى أن تكون تستطيع على ارتقاء رفاهة اقتصاد الأسرة الإسلامية، وتصبح البلدة بلدة طيبة ورب غفوب.

الكلمات الرئيسية: المالية العمومية، الإدارة، توزيع الزكاة، الضريبة، أبو عبيد القاسم بن سلام



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Peran efektif negara sebagai rekan dan penyedia tidak bisa dihindarkan untuk memujudkan visi dan misi ekonomi Islam termasuk pengelolaan keuangan publik. Pengelolaan keuangan publik adalah kegiatan manusia dalam melakukan penguasa dan mengatur sejumlah harta negara untuk kepentingan-kepentingan umum atau warga negara. Oleh karena itu, suksesnya pengelolaan keuangan publik adalah gambaran suksesnya pemimpin dalam mengatur sejumlah kekayaan negara untuk kemakmuran atau kesejahteraan warga negaranya. Kenyataan ekonomi dunia sama sekali tidak menjelaskan keadaan yang Islami. Dalam pemikiran Islam point utama yang perlu dipertanyakan yakni bagaimana manusia, kelompok atau pemerintah seharusnya bertindak dalam masyarakat Islam yang *kaffah* seperti tertulis dalam al-Qur'an.<sup>1</sup>

Lembaga ekonomi atau dengan kata lain institusi ekonomi sebagai institusi yang terkait dengan pembagian barang dan jasa. Ini merupakan salah satu bagian dari institusi sosial disamping institusi politik, keluarga, pendidikan, kesehatan, agama dan institusi kesejahteraan sosial. membicarakan lembaga keuangan dalam institusi ekonomi Islam dipengaruhi cara pandang pengelolaan harta dalam Islam. Pengelolaan harta dalam Islam dapat dibagi beberapa bagian, di antaranya: Pertama, pengelolaan harta berkaitan terhadap ekonomi masyarakat (kerakyatan)

---

<sup>1</sup> Ririn Noviyanti, "Pengelolaan Keuangan Publik Islam Perspektif Historis", *Iqtishodia: Jurnal Ekonomi Syariah*, Vol. 1, No. 1, (Maret 2016), hlm. 96. Lihat juga dan bandingkan dengan M. Zia Ulhaq, *Pengelolaan Keuangan Publik Islam (Umar Bin Abdul Aziz)*, AMAL: Journal of Islamic Economic And Business (JIEB), Vol. 2, No. 1, hlm. 64-65

atau *al-Mubaddilaat* seperti *mudharabah*, *syirkah*, dan *wadi'ah*. Kedua, pengelolaan harta yang berkaitan dengan ekonomi negara atau *al-Iqtishadiyat* seperti harta rampasan perang (*ghanimah*), *fa'i*, *kharaj*, zakat, pajak dan wakaf. Sedangkan ketiga pengelolaan harta yang berkaitan dengan ekonomi keluarga (*akhwal al-Syakhsiyah*) yakni nafkah, *tirkah*, dan hibah. Pembagian tersebut secara lembaga melahirkan lembaga baitul mal dalam pengelolaan harta Negara atau *al-Iqtishadiyat* dan melahirkan pasar serta lembaga hisbah dalam ekonomi kerakyatan atau *al-Mubaddilat*.<sup>2</sup>

Sektor keuangan publik mengalami perkembangan yang cukup berubah dari masa ke masa. Perkembangan sektor tersebut sangat berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam mengurus perekonomian rakyatnya. Perkembangannya juga dipengaruhi oleh karakter sistem pemerintahan yang terjadi pada masa tertentu. Sejak jaman Rasulullah SAW sampai sekarang, pergerakan sektor keuangan publik ini mengalami perubahan yang pasti karena fakta yang berbeda yang dihadapi setiap masa itu. Dalam perkembangannya ada yang tetap dan ada yang dinamis. Pergerakan yang terjadi dalam keuangan publik Islam ini ditandai dengan adanya perbincangan contohnya antara zakat dan pajak, pergeseran makna baitul maal, pengelolaan dana ZISWAF dan lainnya.<sup>3</sup>

Dalam sejarah Islam, keuangan publik berkembang seiring dengan berkembangnya komunitas Islam dan berdirinya negara Islam di tangan Nabi Muhammad SAW. Kemudian para sahabatnya (*Khalifah Al-Rasyidun*)

---

<sup>2</sup> Abdul Hakim, *Sistem Operasional dan Pengembangan Lembaga Keuangan Syariah*, (Cet 1, Semarang: Unissula Press, 2010), hlm. 8-9.

<sup>3</sup> Yuana Tri Utomo, "Kisah Sukses Pengelolaan Keuangan Publik Islam (Perpektif Historis)", *At-Tauzi: Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. 17 (Desember 2017), hlm. 157.

melanjutkannya. Agar terwujud negara yang sejahtera, maka harus mensejahterakan rakyatnya di antaranya membantu meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin. Perintah untuk membantu orang miskin ini banyak ditemukan dalam al-Qur'an, salah satunya terdapat dalam Surah al-Ma'arij ayat 24-25 yang berbunyi:

وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ ۖ لِلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ ﴿٢٤﴾

Artinya: “Dan orang-orang yang dalam hartanya tersedia bagian tertentu, bagi orang (miskin) yang meminta dan orang yang tidak mempunyai apa-apa (yang tidak mau meminta)”. (QS. al-Ma'arij: 24-25)

Upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat merupakan cita-cita setiap bangsa. Setiap Negara memiliki tekad untuk mensejahterakan rakyatnya melalui konstitusinya. Agama Islam mengajarkan agar memperhatikan kondisi golongan fakir dan miskin, bahkan mewajibkannya untuk mendorong orang lain agar memberikan makanan kepada fakir dan miskin. Hal ini dijadikan kewajiban dalam syari'ah yang senantiasa berdampingan dengan masalah keimanan kepada Allah SWT. Bagi orang yang tidak memperdulikan urusan fakir dan miskin, merupakan tanda-tanda pendustaan dalam agama, sebagaimana yang tercantum dalam al-Qur'an surah al-Ma'un: 1-3, yang berbunyi:

أَرَأَيْتَ الَّذِي يُكَذِّبُ بِالدِّينِ ﴿١﴾ فَذَلِكَ الَّذِي يَدْعُ الْيَتِيمَ ﴿٢﴾ وَلَا تَحْضُ  
عَلَىٰ طَعَامِ الْمِسْكِينِ ﴿٣﴾

Artinya: “Tahukah kamu (orang) yang mendustakan agama? Itulah orang yang menghardik anak yatim, dan tidak menganjurkan memberi makan orang miskin”. (QS. al-Ma'un: ayat 1-3)

Sebagai manifestasi dari kepedulian tersebut dapat dilihat dengan adanya kewajiban zakat bagi setiap pribadi muslim yang diambil dari golongan orang-orang mampu tertentu dan diperuntukkan bagi orang yang tidak mampu tertentu pula.<sup>4</sup> Hal tersebut merupakan metode yang baik mempererat hubungan sesama manusia, sehingga dapat menciptakan solidaritas yang tinggi.

Potensi zakat cukup signifikan karena disediakan berbagai sarana konkrit dan efektif untuk memberantas kemiskinan dalam membangun ekonomi umat, sehingga tidak seorang pun komunitas muslim merasa tidak aman secara finansial melalui kewajibannya.<sup>5</sup> Sebab inflikasi dari kemiskinan berdampak negatif pada akidah umat, menyebabkan timbulnya kejahatan dan kebejatan moral.

Pemerintahan Islam pada masa Rasulullah dan khalifah serta masa sesudahnya, menjadikan zakat sebagai sumber keuangan publik.<sup>6</sup> Pada dasarnya keuangan publik itu bersumber dari berbagai akumulasi yang tercakup dalam beberapa bagian dan disesuaikan dengan jenis hartanya, yaitu: zakat harta (uang dan perdagangan), pertanian dan buah-buahan, ternak (unta, sapi dan kambing).<sup>7</sup>

Pokok pemikiran zakat memainkan peran khusus dalam keuangan publik, karena diwajibkan khusus bagi kaum Muslimin dan juga didistribusikan hanya kepada Muslim saja. Zakat yang dikumpul di masukkan ke dalam baitul mal pada tempat khusus, zakat tidak digabungkan pada sumber keuangan lainnya.

---

<sup>4</sup> Kewajiban zakat adalah ibadah materi, finansial, dan sosial, bukanlah sekedar suatu kebajikan yang terserah pada keimanan individu dan hati nuraninya, melainkan ia adalah suatu ibadah yang dijaga keimanan individu, kontrol sosial dan kekuasaan Negara, Lihat Yusuf Qardhawi, *Anatomi Masyarakat Islam*, Terj. Dr. Setiawan Budi Utomo, (Jakarta Timur: Pustaka al-Kautsar, 1999), hlm. 49

<sup>5</sup> Afzalurrahman, *Muhammad Sebagai Seorang Pedagang*, (Jakarta: Yayasan Swarna Bhumi, 1997), hlm. 152

<sup>6</sup> Abdu al-Qodim zallum, *Al-Amwal fi Daulah al-Khilafah*, (Beirut: Dar al-Ilmi li al-malain: 1982), hlm. 187

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 188

Kewajiban-kewajiban pajak diluar kewajiban zakat juga memiliki fungsi yang signifikan dalam menopang jalannya roda pemerintahan dan memperlancar pembagunan dan sebagai bentuk jihad yang diwajibkan atas harta kaum Muslimin ketika kondisi baitul mal tidak ada uang (harta).<sup>8</sup> Sebagai sumber keuangan Negara pada waktu itu, zakat juga mampu menunjang pengeluaran Negara, baik dalam bentuk *government expenditure* maupun *government transfer* serta mampu mempengaruhi kebijakan ekonomi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Zakat dapat menjadi cara untuk mengurangi pengangguran apabila pemerintah dapat mengoptimalkan pengumpulan dan pendayagunaan zakat, infaq, dan sadaqah dalam arti yang seluas luasnya. Dengan pengelolaan yang baik, zakat merupakan sumber dana potensial yang dapat dimanfaatkan untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat.

Tujuan dari zakat dan pajak adalah sebagai jalan penuntasan kemiskinan dengan cara distribusi kekayaan dan pendapatan dari orang kaya untuk masyarakat yang membutuhkan. Karena sistem distribusi zakat pada saat ini, belum sepenuhnya menerapkan pola dan sistem pengelolaan zakat yang meliputi penarikan, pengelolaan, dan distribusi yang telah dipraktekkan pada masa Rasulullah dan para sahabatnya, sehingga zakat dan pajak belum mampu memerangi kemiskinan.

Salah satu tokoh yang terkenal dengan pemikirannya tentang pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik, khususnya zakat dan pajak adalah Abu

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 135

Ubaid al-Qasimy Ibn Sallam. Beliau merupakan salah seorang ahli ekonomi Islam yang telah merumuskan banyak hal tentang kaidah-kaidah ekonomi Islam dalam karya-karyanya. Abu Ubaid dengan karyanya *Kitab al-Amwal*, menguraikan konsep tentang zakat dan pajak sebagai salah satu penerimaan keuangan publik pada masa Rasulullah, para Khulafah al-Rasyidun dan pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz. Selain mengungkapkan kebiasaan yang dipraktikkan Rasulullah SAW dan para sahabat, Abu Ubaid juga menganalisis mengenai hal tersebut dan kemudian dia akan memberikan pendapatnya secara objektif.<sup>9</sup>

Konsep ekonomi Abu Ubaid lebih menekankan prinsip keadilan terhadap keuangan publik (*public finance*) suatu negara. Kitab *al-Amwal* karangan Abu Ubaid ini bisa dijadikan sebagai suplemen dalam kerangka memahami ekonomi Islam. Kitab ini memberi informasi yang sangat urgen mengenai kesuksesan pemerintah dalam meregulasikan berbagai kebijakan untuk memberi kemaslahatan sosial.

Dalam konteks ini, maka tulisan ini akan concern mengkaji secara kritis corak pemikiran Abu Ubaid, dalam mengelaborasi persoalan ekonomi tidak hanya itu, tulisan ini juga akan mengelaborasi secara kritis konsep penting ekonomi yang dipaparkan oleh Abu Ubaid dalam karyanya, *al-Amwal*. Dengan demikian, kajian

---

<sup>9</sup> Filosofi yang dikemukakan Abu Ubaid hanya merupakan sebuah pendekatan yang bersifat profesional yang bersandar pada kemampuan teknis, dan tidak menyimpang dari prinsip-prinsip keadilan dan masyarakat beradab. Pandangan Abu Ubaid mengedepankan dominasi intelektualitas Islami serta bersifat teologis. Ini menjadi pondasi bagi kehidupan manusia di dunia dan akhirat, baik individu maupun sosial, sehingga dengan pola seperti itu, akhirnya Abu Ubaid berhasil menjadi salah seorang cendekiawan Muslim terkenal pada abad ke-3H yang menetapkan revitalisasi sistem perekonomian berdasarkan al-Qur'an dan Hadis, yang dilakukan melalui reformasi kebijakan keuangan dan institusinya. Lihat dalam Natajuddin Siddiqi, *Muslim Economics Thinking*, (Leicester: Islamic Fondation, 1981), hlm. 132.

itu tidak hanya diproyeksikan sebagai literatur tetapi juga diposisikan sebagai ulasan kritis bagaimana pemikiran dan konsepsi ekonomi Abu Ubaid.

Abu Ubaid merupakan satu di antara banyak tokoh Islam yang pemikirannya menurut hemat penulis mampu menjawab tantangan ekonomi global, jika benar diikuti dengan baik dan sebenarnya. Selain berdasarkan kepada al-Quran dan hadist, konsepnya juga begitu dinamis, sehingga mampu menyesuaikan dengan setiap perubahan yang terus terjadi dari masa ke masa, karena Abu Ubaid mengadopsi kaidah yang mengatakan: “*la yunkaru taghaiyyuru al fatwa bi taghayyur al azminah*”. Salah satu bentuk contoh aplikasi yang dilakukan Abu Ubaid dalam mengamalkan kaidah ini adalah, ketika pandangannya terkait para pengumpul *kharaj*, *jizyah*, dan zakat harus bertindak adil dan tidak boleh mendiskriminasi serta menyiksa wajib pajak dari kalangan non-muslim. Namun, kekhususan tersebut tidak menjadikan wajib pajak merasa di khususkan melainkan tetap harus membayar kewajiban finansialnya secara teratur dan layak dibayarkan. Maka hal itu, dapat menciptakan keharmonisan di antara kedua belah pihak, baik non-muslim sebagai wajib pajak maupun umat Islam sebagai pengumpul dan penerima pajak tersebut. Pandangan ini semata-mata bukan merujuk kepada penetapan pajak tanah yang ditetapkan khalifah Umar bin Khattab melainkan berdasarkan situasi dan kondisi dilapangan. Abu Ubaid membuka ruang ijtihad dalam setiap pengambilan keputusan sepanjang ijtihad itu tidak bertentangan dengan syari’ah Islam.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Taufik Hidayat, *Abu Ubaid sebagai Fuqaha’ dan Ekonom: Critical Reading terhadap Corak Pemikiran dan Konsepsi Ekonomi Ibn Ubaid*”, Al-Falah Journal of Islamic Economic, Vol 4, No. 1, 2019, hlm. 11. Lihat juga Afidah Nur Aslamah dan Nurwahidin, *Analisis Relevansi*

Jika isi dari buku Abu Ubaid dievaluasi dari sisi filsafat hukum maka akan tampak bahwa Abu Ubaid menekankan keadilan sebagai prinsip utama. Baginya, pengimplementasian dari prinsip ini akan membawa kepada kesejahteraan ekonomi dan prinsip ini akan membawa kepada pendekatan kesejahteraan yang selaras dengan sosial.<sup>11</sup>

Beberapa kebijakan ekonomi Abu Ubaid yang berkaitan dengan keuangan publik, di antaranya, Abu Ubaid menekankan bahwa perbendaharaan negara tidak boleh disalahgunakan atau dimamfaatkan untuk kepentingan pribadi. Dengan kata lain, perbendaharaan negara harus digunakan untuk kepentingan publik.

Berkaitan dengan distribusi zakat, Abu Ubaid mengadopsi prinsip “*mendistribusikan kepada setiap orang menurut kebutuhannya masing-masing*”, dan ketika membahas kebijakan penguasa dalam hal jumlah zakat/pajak yang diberikan kepada pengumpul zakat, pada prinsipnya Abu Ubaid menekankan implementasi prinsip “*bagi setiap orang sesuai dengan haknya*”. Karena zakat yang dibagikan kepada pengelola zakat harus sesuai dengan kebijakan imam.

Dalam distribusi bagi mustahiq zakat, Abu Ubaid cenderung untuk meletakkan suatu batasan terhadap penerimaan perorangan, yang terpenting adalah memenuhi kebutuhan dasar sebarangapun besarnya serta bagaimana menyelamatkan orang-orang dari kelaparan dan kekurangan, pada waktu yang sama. Pembagian zakat merata untuk delapan *ashnaf* tidaklah diwajibkan, namun jika zakat harta kaum muslim telah melimpah ruah diboleh kepada pemimpin

---

*Pemikiran Ekonomi Abu Ubaid terhadap Kebijakan Keuangan Publik Islam di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam, 9(01), 2023, hlm. 700

<sup>11</sup>Euis Amalia, *op.cit*, hlm. 103



untuk membagikan kepada semua *ashnaf*, akan tetapi jika pembagian zakat hanya untuk sebagian *ashnaf* saja itu sudah dianggap sah.<sup>12</sup>

Selain itu, Abu Ubaid mengungkapkan bahwa penarikan dan penyaluran zakat dilakukan oleh wilayah di mana masyarakat berada, dan zakat tersebut tidak boleh di bawa keluar dari wilayah tempat di mana zakat tersebut diambil. Jadi, Penarikan zakat yang dilakukan pada suatu komunitas masyarakat tertentu, berarti penyalurannya dilakukan juga pada komunitas masyarakat di mana zakat tersebut diambil.<sup>13</sup> Hal ini berbeda dengan pendapat para imam Hanafi dan Hambali yang mengatakan zakat boleh dipindahkan atau di bawa ke daerah lain asalkan tidak sampai melebihi jarak diperbolehkannya qashr shalat.

Secara umum, dan fundamental Abu Ubaid memiliki pendekatan yang berimbang kepada hak-hak individual, publik, dan negara. Bahkan ketika kepentingan individual berbenturan dengan kepentingan publik, maka Abu Ubaid menekankan lebih dahulu berpihak kepada kepemilikan publik.<sup>14</sup> Abu Ubaid adalah peletak kode etik dan moral dalam hal distribusi keuangan publik (*public finansial*) secara adil.

---

<sup>12</sup>Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam, *Kitab Al-Amwal*, (al-Qohiroh: Dar al-Syuruq, 1989), hlm. 705. Lihat dan bandingkan dengan Abu Ubaid al-Qasim, *al-Amwal: Ensiklopedia Keuangan Publika*, Terj. Budi Utomo, (Jakarta: Gema Insani, 2009), hlm. 669

<sup>13</sup>*Ibid*, hlm. 708 dan 721

<sup>14</sup>Tulisan-tulisan Abu Ubaid lahir pada masa kuatnya Dinasti Abbasiyah dan tidak ada masalah legitimasi, sehingga pemikirannya sering kali menekankan pada kebijakan khalifah untuk membuat keputusan (dengan kehati-hatian). Khalifah diberikan kebebasan memilih di antara alternatif pandangannya asalkan dalam tindakannya itu berdasarkan pada ajaran Islam dan diarahkan pada kemanfaatan kaum Muslim, yang tidak berdasarkan pada kepentingan pribadi. Sebagai contoh, Abu Ubaid berpendapat bahwa zakat dari tabungan dapat diberikan pada negara ataupun penerimanya sendiri, sedangkan zakat komoditas harus diberikan kepada pemerintah, jika tidak maka kewajiban agama diasumsikan tidak ditunaikan (Euis Amalia, 2007:127). Lihat dalam Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2010), hlm. 127. Lihat juga dalam Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Khattab*, Penerjamah H. Asmuni Solihan Zamakhsyari, (Jakarta: Khallifah, 2006), hlm. 125

Pada kajian kitab *al-Amwal* karya Abu Ubaid, dikatakan bahwa sumber keuangan publik selain berupa zakat, juga berasal dari pajak (*kharaj*, *jizyah* dan *ursy*) serta shadaqah yang bersifat umum atau khusus seperti *ghanimah*, *khumus* dan dana *ta'zir* yang masuk ke dalam kategori *fa'i*. Adapun pengelolaan dana dari hasil *ta'zir* tersebut sebagaimana sumber dana atau sumber keuangan publik yang berasal dari shadaqah umum dan khusus meliputi *ghanimah*, *khumus* dan *fai*, dialokasikan bagi kepentingan publik dan infrastruktur.

Ketika membahas masalah pajak atau *kharaj* dan *jizyah*, dia menyinggung tentang pentingnya keseimbangan antara kekuatan finansial penduduk non Muslim dengan kepentingan dari golongan Muslim yang berhak menerimanya. Bentuk aplikasinya *jizyah* diwajibkan kepada kaum *dzimmi* sebagai pembanding atas zakat yang telah dibayarkan oleh kaum muslimin. Hal ini bertujuan untuk menegakkan prinsip kesamaan atas stabilitas yang didapatkan.<sup>15</sup>

Abu Ubaid juga menyatakan bahwa tarif pajak kontraktual tidak dapat ditunaikan, bahkan dapat diturunkan apabila terjadi ketidakmampuan membayarnya. Jika seorang penduduk non-Muslim mengajukan permohonan bebas utang dan dibenarkan oleh saksi Muslim, maka barang perdagangan mereka tersebut yang setara dengan jumlah utangnya, sehingga mereka itu akan terbebas dari bea cukai. Dalam masalah pemungutan *kharaj*, *jizyah*, *ushur* dan zakat, Abu Ubaid tidak memaksa masyarakat agar memenuhi kewajiban finansialnya secara teratur dan seharusnya, dengan kata lain, Abu Ubaid menghentikan sistem diskriminasi dan eksploitasi serta dan penindasan dalam perpajakan serta upaya

---

<sup>15</sup>Said Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*, Cet. 1, (Jakarta: Zikrul Hakim, 2004), hlm. 98

menghindari pajak.<sup>16</sup> Maka kebijakan Abu Ubaid dalam masalah *kharaj* ini berlaku kebijakan peningkatan dan penurunan tingkat *kharaj* berdasarkan situasi dan kondisi.

Dalam sistim perekonomian, Abu Ubaid mengakui adanya kepemilikan pribadi dan kepemilikan publik. Dalam hal kepemilikan ini Abu Ubaid berpendapat bahwa hubungan antara kepemilikan dengan kebijakan perbaikan pertanian, merupakan kebijakan pemerintah, seperti deklarasi resmi terhadap kepemilikan individual atas tanah tandus yang disuburkan, sebagai insentif untuk meningkatkan produksi pertanian. Karena itu tanah yang diberikan dengan persyaratan untuk diolah dan dibebaskan dari kewajiban pajak, jika dibiarkan menganggur selama tiga tahun berturut-turut akan didenda dan kemudian dialihkan kepemilikannya kepada penguasa.<sup>17</sup> Bahkan dalam pandangan Abu Ubaid, sumber dari kesejahteraan publik, seperti air, padang rumput, dan api tidak boleh dimonopoli seperti hima' (pohon pribadi), maka seluruh sumber daya ini hanya dapat dimasukkan kedalam kepemilikan negara yang akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Abu Ubaid membagi kekayaan publik menjadi dua kategori, yaitu: pertama, *maal mutaqqawwim* merupakan harta bagi kaum muslimin yang berasal dari harta yang halal, dan kedua, *maal ghayr mutaqqawwim*<sup>18</sup> merupakan harta

---

<sup>16</sup>Taufik Hidayat, *op.cit*, hlm. 10

<sup>17</sup>Euis Amalia, *op.cit*, hlm. 256

<sup>18</sup>Dalam fiqh istilah *maal mutaqqawwim* diartikan dengan dua cara. Pertama, apa-apa yang diperoleh dengan usaha sendiri dan kedua, apa-apa yang diizinkan oleh hukum Islam. Dengan demikian harta yang tidak terkategori dari kedua defenisi tersebut menurut fuqaha Hanafiyah dinamakan *maal ghayr mutaqqawwim*, contoh klasiknya *khamar* dan *babi*. Lihat Wahbah al-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, Jilid 8, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1989), hlm: 44

untuk kaum non-muslim yang terdiri dari minuman anggur, babi dan lain-lain. Sebagai sumber dari pendapatan publik, pemerintah hanya dapat menerima *maal mutaqawwiem* sesuai dengan ajaran Islam. Oleh sebab itu, untuk pembayaran objek pajaknya, seorang non-muslim harus menukarkan dengan uang tunai.<sup>19</sup>

Pemikiran ekonomi Abu Ubaid merefleksikan perlunya memelihara dan mempertahankan hak dan kewajiban masyarakat, menjadikan keadilan sebagai prinsip utama dalam menjalankan roda kebijakan pemerintah serta menekankan rasa persatuan dan tanggung jawab bersama. Abu Ubaid berpendapat bahwa adil pemerintah/negara begitu besar dalam perekonomian, karena tugas pemerintah/negara adalah menegakkan kehidupan sosial berdasarkan nilai-nilai keadilan yang disyariatkan, seperti penerapan zakat dapat mengikis kesenjangan sosial dan menumbuhkan kepedulian sosial.

Melalui pengaturan administrasi keuangan negara secara efektif, sehingga penyediaan kebutuhan pokok, fasilitas umum, distribusi pendapatan dapat menjamin kemaslahatan umat yang pada akhirnya terselenggara kegiatan ekonomi yang berkeadilan. Abu Ubaid juga berpendapat, bahwa pemerintah harus menjaga keamanan, meningkatkan kesejahteraan.

Lebih jauh, pengakuannya terhadap otoritas Imam dalam memutuskan, untuk kepentingan publik, seperti membagi tanah taklukan pada para penakluk ataupun membiarkannya pada penduduk setempat atau lokal adalah termasuk dalam hal tersebut. Mirip dengan itu setelah mengungkap alokasi dari

---

<sup>19</sup> Nurul Huda et al, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm: 78

*khamis*, ia menyebutkan bahwa imam yang adil dapat memperluas batasan-batasan yang telah ditentukan apabila mendesaknya kepentingan publik.<sup>20</sup>

Abu Ubaid juga membahas tentang masalah tarif dasar pajak tanah atau *polltax*, dia juga menyinggung tentang pentingnya keseimbangan antara kekuatan finansial dari subyek non Muslim, dalam finansial modern disebut sebagai *capacity to pay*” (kemampuan membayar) dan juga memperhatikan kepentingan para penerima dari kalangan Muslim.<sup>21</sup>

Negara harus mempunyai perencanaan keuangan yang baik, perencanaan ini sangat dibutuhkan untuk mengatasi persoalan perekonomian masyarakat. Agar tidak terjadi kesenjangan perekonomian, dan tercapai Negara yang makmur dan sejahtera. Negara dalam hal ini adalah pemerintah harus mampu menjaga keamanan, meningkatkan kesejahteraan, melindungi hak-hak rakyat, mengatur kekayaan publik, dan menjamin terpeliharanya *maqasid syariah*.<sup>22</sup>

Sebuah Negara bisa makmur dan sejahtera rakyatnya jika pemasukan keuangan Negara dan pengeluarannya dikelola dengan baik. Hubungan antara rakyat (warga Negara) dengan Negara harus stabil agar terwujud Negara dan rakyat yang sejahtera. Keuangan publik (*public finance*) merupakan istilah bagi

---

<sup>20</sup> Adiwarmarman Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm: 273

<sup>21</sup> Abu Ubayd membela pendapat bahwa tarif pajak kontraktual tidak dapat dinaikkan tapi dapat diturunkan jika terjadi ketidakmampuan membayar serius. Lebih jauh Abu Ubayd mengatakan jika permohonan pembebasan hutang disaksikan oleh saksi muslim, maka komoditas komersial subyek muslim setara dengan jumlah hutangnya itu akan dibebaskan dari cukai ia juga menjelaskan beberapa bab untuk menekankan, di satu sisi bahwa pengumpul kharaj, jizyah, zakat tidak boleh menyiksa subyeknya dan di sisi lain bahwa para subyek harus memenuhi kewajiban finansialnya secara teratur dan pantas (wajar). Lihat dalam Muhammad, *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hlm: 120. Bandingkan juga dengan Adiwarmarman Karim, *ibid*, hlm: 251-253

<sup>22</sup> Nurul Huda dkk, *Keuangan Publik Islam Pendekatan Teori dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm: 6.

pendapatan Negara. Jika pendapatan Negara didistribusikan dan dikelola berdasarkan ekonomi Islam akan berpengaruh terhadap kondisi ekonomi negara, keuangan rumah tangga, dan swasta.

Keuangan publik, mempelajari pendapatan dan belanja negara, juga menganalisis implikasi dari kegiatan pendapatan dan belanja pada alokasi sumber daya, distribusi pendapatan, dan stabilitas ekonomi. Pengelolaan keuangan publik oleh negara sangat penting, mengingat tingkat kesejahteraan masyarakat di Indonesia masih rendah, seperti masih banyaknya kemiskinan dengan tingkat pemenuhan kebutuhan yang rendah, praktek korupsi yang terjadi pada setiap bidang pemerintahan, distribusi pendapatan yang tidak merata, pertumbuhan ekonomi yang rendah, dan berbagai penyimpangan anggaran lainnya. Persoalan-persoalan tersebut memerlukan penyelesaian, salah satunya ditinjau dari persepektif keuangan publik Islam.

Dengan pendekatan kualitatif yang menekankan pada fenomena terhadap realitas sosial masyarakat dan praktik pengelolaan keuangan negara di Indonesia, maka pendekatan sejarah dan analisis historisnya mampu memberikan pemecahan atas masalah yang ada. Keuangan publik yang mengkaji pendapatan dan pengeluaran negara menjadi instrumen dalam menciptakan kesejahteraan.

Ekonomi syariah menghadirkan solusi tepat dalam pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal ini dibuktikan dengan sejarah keberhasilan Islam sebagai saksi keberhasilan pengelolaan sistem perekonomian yang baik sehingga terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Islam mengajarkan bahwa sebuah negara memiliki peran untuk menjalankan dan melanjutkan misi

kenabian, yaitu tercapainya *al-maqashid al-syariah* (tujuan syariah). Islam mengajarkan bahwa semua keuangan terkonsentrasi di baitul mal. Karena baitul maal adalah lembaga khusus yang menangani harta yang diterima oleh negara dan mengalokasikannya kepada umat Islam yang berhak menerimanya.

Berdasarkan fenomena di atas, penulis menjadikan pemikiran Abu Ubaid sebagai salah satu teori dan referensi untuk diterapkan terhadap pengelolaan dan pendistribusian Keuangan Negara. Agar terwujud kesejahteraan ekonomi keluarga Islam, maka diperlukan merekonstruksi pendapatan keuangan publik agar lebih dirasakan mamfaatnya oleh masyarakat. Melalui penelitian ini mampu bertahap mereformasi situasi pengelolaan keuangan Negara khususnya masalah zakat dan pajak. Agar semua itu terwujud penulis akan meneliti dan membahas dalam bentuk disertasi dengan judul “*Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam (Rekonstruksi Zakat dan Pajak Untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam)*”.

## **B. Permasalahan**

### **1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan penjabaran uraian latar belakang tersebut di atas, maka persoalan-persoalan yang menyangkut kajian ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Dalam Islam, keuangan publik diatur dan dikelola oleh negara sehingga ia menjadi pemasukan negara dan juga instrumen pemerataan pendapatan di tengah masyarakat.

- b. Keuangan publik berperan penting dalam mendistribusikan pendapatan agar kekayaan tidak hanya beredar di tengah-tengah orang kaya.
- c. Keuangan publik tidak saja dikelola negara tetapi di kelola juga oleh masyarakat. Artinya sangat berbeda konsep klasik keuangan publik Islam yang dikelola oleh negara.
- d. Sumber-sumber pemasukan keuangan publik dalam Islam di antaranya adalah *zakat*, *jizyah*, *kharaj*, *khums* dan *ursy*.
- e. Pengelolaan dan Pendistribusian zakat tidak bisa disesuaikan dengan situasi dan kondisi, berbeda dengan pajak yang bersifat dinamis disesuaikan dengan kebutuhan.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas penulis ingin mengangkat pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik perspektif Abu Ubaid khususnya dalam merekonstruksi zakat dan pajak untuk dapat mensejahterakan ekonomi keluarga Islam.

## **2. Pembatasan Masalah**

Keuangan publik tidak dapat dilepaskan dari kenyataan peran Negara dan pemerintah untuk melaksanakan tanggung jawab dan kewajibannya dalam bidang produksi, distribusi, konsumsi, politik ekonomi, kebijakan fiskal, moneter dan lain sebagainya. Agar pembahasan dalam penelitian ini fokus terhadap permasalahan yang telah dimunculkan, maka penulis hanya membatasi tentang pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik perspektif Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam khususnya dalam hal rekonstruksi zakat dan pajak untuk mensejahterakan ekonomi keluarga Islam.



Bilamana terdapat isi bahasan penelitian ini di luar aspek yang telah disebutkan di atas, hal ini hanya dimaksudkan untuk mempertajam analisa penelitian.

### **3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah di atas, dan untuk mempermudah penulisan disertasi ini maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana Pengelolaan Keuangan Publik menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam?
- b. Bagaimana Pendistribusian Keuangan Publik menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam?
- c. Bagaimana pemikiran Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam tentang rekonstruksi zakat dan pajak untuk kesejahteraan ekonomi keluarga Islam?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Penelitian disertasi ini bertujuan untuk: menganalisis secara komprehensif, mereformulasikan, dan menguatkan pemikiran-pemikiran dan teori terdahulu yang berkaitan dengan hal-hal berikut ini:

- a. Menganalisis Pengelolaan Keuangan Publik menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam.
- b. Menganalisis Pendistribusian Keuangan Publik menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam.

- c. Merelevansi pemikiran keuangan publik (*public finance*) perspektif Abu Ubaid terhadap rekonstruksi zakat dan pajak untuk kesejahteraan ekonomi keluarga Islam.

## **2. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki berbagai manfaat setelah dilakukan kajian dan pembahasan antara lain:

- a. Dari aspek teoritis, hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan memberikan kontribusi besar berupa ilmu pengetahuan dan pemikiran yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ekonomi Islam secara umum, khususnya tentang pengelolaan keuangan negara untuk peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat muslim yang berimplikasi kepada meningkatnya perekonomian keluarga. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumber referensi untuk penelitian selanjutnya. Memberikan wawasan dan pengetahuan bagi penulis mengenai bagaimana pengelolaan keuangan sebuah negara berdasarkan pemikiran keuangan publik (*public finance*) perspektif Abu Ubaid, agar mampu mensejahterakan ekonomi keluarga Islam dan juga sebagai bahan informasi ilmiah serta sebagai literatur bagi beberapa kalangan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan khazanah keilmuan di bidang Hukum Ekonomi Keluarga. Kontribusi penelitian ini juga diharapkan menjadi sebuah ilmu pengetahuan baru dan melahirkan teori serta temuan-temuan

baru tentang manajemen pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan syari'at.

- b. Dari aspek praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi yang berkepentingan, khususnya yang terkait langsung dalam proses pengelolaan dan pendistribusian keuangan negara dengan merekonstruksikan zakat dan pajak perspektif Abu Ubaid dalam rangka upaya meningkatkan kesejahteraan ekonomi keluarga Islam. Diharapkan mampu menjadi bahan koreksi, evaluasi dan solusi bagi keluarga muslim sebagai implementator manajemen dan pengelolaan keuangan negara untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi keluarga Islam. Penelitian ini juga diharapkan agar dapat memberikan sumbangan praktis bagi para pegiat hukum ekonomi Islam, hukum keluarga Islam dan masyarakat pada umumnya yang berkepentingan dengan substansi kajian dalam penelitian ini.

#### **D. Kajian Kepustakaan**

Penting untuk disebutkan bahwa ada beberapa penelitian yang menggunakan pemikiran Abu Ubaid sebagai referensi utama dan sebagai sumber perbandingan bagi karya lain. Di antaranya penelitian yang ditulis oleh Ugi Suharto yang berjudul "Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak, buku ini merupakan sebuah studi yang mencoba menganalisis pemikiran Abu Ubaid yang terdapat dalam kitab *al-Amwal*. Pemikiran Abu Ubaid ini merupakan

sebuah diskursus awal mengenai keuangan publik.<sup>23</sup> Dalam tulisan ini Ugi Suharto hanya menjelaskan apa saja yang menjadi sumber keuangan publik. Pada pembahasan zakat yang dibahas hanya perkembangan materi zakat, sedangkan dalam pembahasan pajak yang dibahas adalah tentang pajak tanah khususnya tanah pertanian dan tanah rampasan perang (tanah taklukan orang Islam terhadap orang kafir harbi dan dzimmi). Sehingga ada cela bagi penulis untuk meneliti lebih khusus tentang rekonstruksi zakat dan pajak menurut Abu Ubaid agar mampu mensejahterakan ekonomi keluarga Islam. Hal inilah yang menjadikan perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh Ugi Suharto dengan penelitian yang penulis lakukan.

Penelitian lain yang berkaitan dengan kebijakan keuangan publik yaitu yang ditulis oleh Nurul Huda et.al dengan judul “Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah”. Buku ini secara umum hanya menguraikan tentang sejauh mana peran pemerintah dalam pengelolaan keuangan publik, kebijakan hutang perspektif ekonomi Islam, institusi keuangan publik dalam ekonomi Islam dan isu kontemporer dan keuangan publik Islam.<sup>24</sup> Sedangkan penelitian ini penulis khususkan tentang pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik perspektif Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam terutama dalam masalah rekonstruksi zakat dan pajak untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi keluarga Islam.

---

<sup>23</sup>Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, Terj. Tim Penerjemah STIS Jogja, (Yogyakarta: Pusat Studi Zakat, 2004)

<sup>24</sup>Nurul Huda et.al, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana, 2012)

Kemudian ditemukan beberapa karya ilmiah dalam bentuk jurnal ilmiah yang memiliki relevansi dengan penelitian yang akan penulis lakukan, dan dijadikan sebagai pembanding orisinalitas penelitian ini. Penulis menemukan penelitian-penelitian yang membahas lebih spesifik pada pemikiran ekonomi. Di antaranya jurnal Internasional yang ditulis oleh Abdul Ghafar Ismail dan Abu Bakar Jaafar meneliti tentang “Government Revenue in The Eyes of Abu Ubaid-an Analysis”.<sup>25</sup> Peneliti ini berasal dari Lembaga Penelitian dan Pelatihan Islam, Bank Pembangunan Islam, Jeddah, Kerajaan Arab Saudi Institut Islam Hadhari dan Research Center for Islamic Economics and Finance School of Economics, Universiti Kebangsaan Malaysia yang membahas tentang bagaimana Penerimaan dan pemasukan bagi Keuangan Negara menurut Abu Ubaid, penelitian ini hanya membahas tentang harta *fa'i*, dan beberapa bentuk pendapatan Negara yang diperoleh dari non-muslim yang berupa harta *kharaj*, *jizyah* dan pajak. Dengan demikian inilah yang menjadi perbedaan antara penelitian yang penulis lakukan.

Penelitian Firyal Nada et.al, tentang “Tinjauan Kebijakan Keuangan Publik menurut Abu Ubaid dalam Kitab Al Amwal terhadap Pengelolaan Dana Ta'zir di BRI Syariah KCI Citarum Kota Bandung” yang ditulis dalam bentuk jurnal. Peneliti-peneliti ini berasal dari Universitas Islam Bandung, yang membahas tentang pengelolaan dana ta'zir di BRI Syariah KCI Citarum ditinjau menurut konsep pengelolaan dana ta'zir menurut Abu Ubaid dalam kitab Al Amwal. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pengelolaan dana ta'zir di

---

<sup>25</sup>Abdul Ghafar Ismail dan Abu Bakar Jaafar, *Government Revenue In The Eyes Of Abu Ubaid- An Analysis*, International Journal of Asian Social Science, 2015, 5(1): 1-17

BRI Syariah KCI Citarum Bandung belum sepenuhnya sesuai dengan konsep pengelolaan dana tazir menurut Abu Ubaid dalam kitab Al Amwal.<sup>26</sup>

Penelitian lain karya Arif Nugroho tentang “Pemikiran Ekonomi Islam Abu Ubaid (154-224 H): Fungsi Uang dan Relevansinya Saat Ini”. Peneliti ini berasal dari IAIN Syekh Nurjadi Cirebon, yang membahas tentang pemikiran ekonomi Islam yang secara khusus terkait dengan fungsi uang menurut ekonom Islam Abu Ubaid (154-224 H). Dasar pemikiran Abu Ubaid yang tercantum dalam Kitab Al-Amwal adalah menekankan keadilan sebagai prinsip utama. Abu Ubaid memandang uang memiliki 2 (dua) fungsi, yaitu sebagai standar pertukaran dan pertukaran media yang hingga kini masih dapat diterima/relevan dalam ekonomi.<sup>27</sup>

Ada lagi karya Asra Febriani dan Jalaluddin tentang “Pemikiran Ekonomi Abu Ubaid Al-Baghdadi (Studi Kitab Al-Amwal)”. Peneliti ini berasal dari STAIN Meulaboh, yang membahas tentang Pemikiran-pemikiran ekonomi Abu Ubaid, di antaranya perlu memelihara dan mempertahankan hak dan kewajiban masyarakat, menjadikan keadilan sebagai prinsip utama dalam menjalankan roda kebijakan pemerintah serta menekankan rasa persatuan dan tanggung jawab bersama. Di samping itu, Abu Ubaid juga secara tegas menyatakan bahwa pemerintah wajib memberikan jaminan standar kehidupan yang layak bagi setiap individu dalam sebuah masyarakat muslim. Negara wajib mengelola keuangan negara dan mengalokasikannya kepada masyarakat. Uang harus memiliki nilai

---

<sup>26</sup>Firyal Nada et.al, *Tinjauan Kebijakan Keuangan Publik menurut Abu Ubaid dalam Kitab Al Amwal terhadap Pengelolaan Dana Ta'zir di BRI Syariah KCI Citarum Kota Bandung*, Prosiding Hukum Ekonomi Syariah Volume 6, No. 1, Tahun 2020

<sup>27</sup>Arif Nugroho, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Ubaid (154-224 H): Fungsi Uang dan Relevansinya Saat Ini*

intrinsik sebagai standar dari nilai pertukaran (*standard of exchange value*) dan sebagai media pertukaran (*medium of exchange*). Ia berpandangan bahwa hanya dinar dan dirham yang layak digunakan sebagai alat tukar karena memiliki nilai yang stabil sehingga bisa menghindari arus inflasi yang berakibat buruk bagi perekonomian negara.<sup>28</sup>

Sedangkan karakteristik penelitian penulis yang membedakannya dengan penelitian sebelumnya adalah bahwa penulis meneliti tentang bagaimana pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik menurut Abu Ubaid terutama tentang rekonstruksi zakat dan pajak untuk mensejahterakan ekonomi keluarga Islam. Sehingga mampu meningkatkan perekonomian masyarakat Muslim.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disajikan secara integral dan saling berkaitan pada tiap babnya. Hal ini untuk memudahkan dan dapat diketahui dengan jelas penelitian ini, secara garis besar penelitian ini dibagi menjadi enam bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN Merupakan prolog atau pendahuluan yang menggambarkan secara umum isi dari tulisan ini. Dalam bab ini dikemukakan fenomena yang melatar belakangi pembahasan bab ini berisikan antara lain, latar belakang masalah, Permasalahan yang meliputi identifikasi masalah, batasan masalah dan rumusan masalah, tujuan dan mamfaat penelitian, kajian kepustakaan, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II BIOGRAFI Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam, Menguraikan tentang Sejarah Hidup Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam, nama dan nasab keluarga

---

<sup>28</sup>Asra Febriani dan Jalaluddin, *Pemikiran Ekonomi Abu Ubaid Al-Baghdadi (Studi Kitab Al-Amwal)*, Jurnal Syari'ah Vol. IX, No. 2, Tahun 2017

Abu Ubaid al-Qasim, Pendidikan dan Karir Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam, sanad keilmuan Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam, aktivitas-aktivitas Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam, gelar dan karya Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam dan pengaruh pemikiran Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam.

BAB III KERANGKA TEORITIS Menguraikan landasan teori tentang pengertian dan ruang lingkup, sejarah perkembangan keuangan publik dan sumber-sumber keuangan publik.

BAB IV METODOLOGI PENELITIAN yang terdiri dari beberapa unsur, di antaranya jenis penelitian dan pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisa data.

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, Sistem pengelolaan Keuangan Publik menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam dan Sistem Pendistribusian Keuangan Publik menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Salam dan Rekonstruksi zakat dan pajak untuk kesejahteraan ekonomi keluarga Islam.

BAB VI KESIMPULAN Merupakan rangkuman dari keseluruhan isi penelitian ini dan disertai dengan beberapa saran yang dirasa perlu.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

LAMPIRAN-LAMPIRAN



## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

Pada bab ini akan dijelaskan teori tentang keuangan publik yang membahas pengertian, fungsi, tujuan dan ruang lingkup keuangan publik, keuangan publik Islam, landasan dan sejarahnya, sumber dan pengeluarannya. Hal ini penting mengingat; pertama, keuangan publik yang dikonsepsikan seorang tokoh ataupun diterapkan suatu bangsa, menurut Harvey S. Rossen dan Ted Gayer, terkait erat dengan pandangan hidup atau filsafat negara yang dianutnya;<sup>29</sup> dan kedua, kajian keuangan publik lebih mencirikan pola-pola hubungan negara-masyarakat yang diimplementasikan pada kebijakan politik-ekonomi pemerintah yang bertujuan mensejahterakan masyarakat (*li al-mashlahah al-ummah*).

Selain membahas tentang teori keuangan publik, juga akan membahas zakat dan pajak sebagai salah satu instrument pemasukan keuangan publik bagi sebuah Negara.

#### **A. Teori Tentang Keuangan Publik**

##### **1. Pengertian Keuangan Publik**

Istilah keuangan publik identik dengan istilah keuangan negara, ekonomi publik, dan ekonomi sektor publik.<sup>30</sup> Menurut Richard A. Musgrave,

---

<sup>29</sup>Kuangan publik yang diterapkan suatu pemerintah bersumber dari ideologi atau filsafat negara. Lebih lanjut dapat dibaca Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance*, (New York: McGraw Hill/Irwin, 2008), hlm. 3-5.

<sup>30</sup>Istilah *public finance* ini memiliki makna yang cukup *debatable*. Hal ini diakui pula oleh Harvey S. Rossen, bahwa istilah *finance* yang berarti “keuangan” atau berhubungan dengan uang (*money*) pada istilah tersebut tidak diartikan sebagai keuangan murni, karena isu-isu fundamental yang dikaji bukan keuangan. Hal ini disebabkan pula akibat fokus subyek ini yang kadang-kadang tidak jelas. Jadi, *public finance* memfokuskan pada kajian bagaimana cara pemerintah dalam melakukan alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Disiplin ini membahas pula tentang

seperti yang dikutip oleh Aan Jaelani<sup>31</sup>, keuangan publik (*public finance*) merupakan ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai unit. Adapun dalam pandangan Carl C. Plehm,<sup>32</sup> keuangan publik merupakan ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembayaran kegiatan pemerintah.

Kuangan publik merupakan cabang ilmu ekonomi yang pada dasarnya mengkaji aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah, meliputi barang-barang publik, keadilan distributif dan kesejahteraan. Isu-isu penting dalam studi keuangan publik bukanlah persoalan keuangan meskipun berhubungan dengan aspek keuangan, melainkan masalah utama yang berhubungan dengan sumber-sumber riil. Kajian keuangan publik (*public finance*) menggunakan analisis positif dan normatif. Analisis positif menekankan isu-isu tentang sebab dan akibat sesuatu, sedangkan analisis normatif memfokuskan isu-isu etika dan nilai pandang (*value judgement*), yakni bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran dan pinjaman Negara bisa menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan atau distribusi pendapatan dan lain sebagainya. Jadi, studi “*normative public finance*” lebih

---

aktivitas pengeluaran dan pertumbuhan pendapatan pemerintah. Karena itu, *public finance* merupakan cabang dari ilmu ekonomi, bukan ilmu keuangan. Di samping itu, studi keuangan publik ini banyak menggunakan istilah lain, seperti *public sector economy* dan *public economy*. Lihat Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, (New York: McGraw-Hill, 2008), Baca pula Guritmo Mangkoesobroto, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta: BPF, 1999).

<sup>31</sup>Aan Jaelani, *Kuangan Publik (Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam)*, (Cirebon: Aksarasatu, 2018), hlm. 61

<sup>32</sup>*Ibid*

banyak berkisar pada daerah permasalahan kebijakan keuangan negara (*fiscal policy*).<sup>33</sup>

Keuangan publik modern memfokuskan fungsi-fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah melakukan dan mengatur alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Pada bagian penting lainnya, fungsi makroekonomi pemerintah terkait dengan penggunaan pajak, pengeluaran, dan kebijakan moneter yang pada tingkat penyelesaian pengangguran dan tingkat harga.

Dalam arti luas sebenarnya istilah “publik” tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula “*utility*” (yang menangani kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal (*charitable associations*). Istilah “*public finance*” seperti yang telah dijelaskan di muka diinterpretasikan dalam arti sempit yakni “*government finance*” (keuangan pemerintah), sedang makna “*finance*” (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana (*sources of fund*) dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan (*uses of fund*) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah.<sup>34</sup>

Arifin P. Soeria Atmadja (dikutip oleh Tina Arfah) mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban oleh pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN. Sehingga yang dimaksud

---

<sup>33</sup>Dalam disiplin ekonomi terdapat istilah “pernyataan normatif” bearti pernyataan tentang apa yang seharusnya dan “pernyataan positif” bearti pernyataan yang sesungguhnya.

<sup>34</sup>Nurdjaman Arsjad, et al, *Keuangan Negara*, (Jakarta: Intermedia, 1992).

dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN. Arifin P. Soeria Atmadja menggambarkan dualisme pengertian keuangan negara, yakni pengertian keuangan negara dalam arti yang luas dan pengertian keuangan negara dalam arti yang sempit. Pengertian keuangan negara dalam arti luas yang dimaksud adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, Keuangan Unit-Unit Usaha Negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.<sup>35</sup>

Dapat disimpulkan keuangan publik sangat berkaitan dengan kebijakan fiskal atau anggaran Negara, merupakan tindakan yang diambil pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara berupa penerimaan dan pengeluaran dengan tujuan untuk mempengaruhi jalannya perekonomian agar tercapai kesejahteraan umum rakyat.

## **2. Fungsi dan Tujuan Keuangan Publik**

Sektor publik dan sektor swasta merupakan kesatuan integral dalam sistem perekonomian. Namun, demikian, pemerintah bertanggung jawab dalam melakukan tiga kegiatan publik utama, yang diantaranya adalah penyediaan pertahanan nasional, keadilan sosial, dan pekerjaan umum. Kebijakan publik akan merupakan suatu hal yang sangat penting terutama dalam hal mempengaruhi kegiatan perekonomian nasional, melalui kebijakan moneter dan kebijakan fiskal. John Stuart Mill (1921), menyampaikan beberapa alasan

---

<sup>35</sup>Tina Arfah, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Ekonomi Islam*, Jurnal *ISLAMIKA*, Vol. 3, No. 2 (2020), hlm. 14—23

mengenai perlunya aktivitas publik yang dilakukan oleh pemerintah diantaranya sebagai berikut:<sup>36</sup>

- a. Dalam hal pertahanan nasional, campur tangan pemerintah, walaupun harus membatasi kebebasan individu dan melindungi masyarakat terhadap serangan yang datang dari luar dan dalam.
- b. Pemerintah haruslah bersifat inferior dalam melakukan kegiatan industri dan perdagangan karena usaha seperti ini dapat dapat dijalankan oleh sektor swasta.
- c. Individu akan lebih percaya diri apabila mengerjakan sesuatu untuk kepentingannya sendiri sehingga pemerintah hanya bergerak dalam area yang menyangkut kepentingan publik atau umum.

Alasan-alasan yang dikemukakan John Stuart Mill tersebut kemudian diterjemahkan dalam sistem perekonomian kapitalis. Sistem ini menghendaki adanya kebebasan individu yang mutlak dan tidak membenarkan pengaturan ekonomi oleh pemerintah, kecuali dalam hal-hal yang tidak dapat diatur sendiri oleh para individu.

### **3. Ruang Lingkup Keuangan Publik**

Perumusan keuangan negara dapat ditinjau melalui pendekatan dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dilihat dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik

---

<sup>36</sup>Noor Fuad, et.al, *Keuangan Publik: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: LPKPAP, 2006), hlm. 3

berupa uang, maupun barang yang dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek, keuangan negara meliputi keseluruhan pelaku yang terkait dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bahasan keuangan publik dimulai dari keadaan dan alasan perlunya peran pemerintah dalam perekonomian. Hal ini menyangkut kondisi-kondisi adanya eksternalitas yang perlu dikendalikan pemerintah, adanya barang publik yang perlu di alokasikan oleh pemerintah, adanya mekanisme pasar yang perlu diintervensi pola distribusinya oleh pemerintah karena berbagai alasan, perlunya pencapaian kondisi stabil dalam ekonomi dimana peran pemerintah sangat dominan, dan sebagainya. Secara lebih rinci dapat dijelaskan bahwa ruang lingkup keuangan publik mencakup hal-hal sebagaimana dikemukakan di bawah ini di antaranya:<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup>*Ibid*, hlm. 6

- a. Keuangan publik mencoba memberi gambaran tentang pilihan publik yang menyangkut aspek institusi publik, keseimbangan publik yang dicapai melalui proses pemilihan umum. Hasil pemilihan umum ini akan menghasilkan keputusan yang diantaranya menyangkut penyediaan barang dan jasa publik, dan juga alokasi dan distribusi sumber daya.
- b. Keuangan publik akan mencakup masalah-masalah bagaimana pemerintah memperoleh pendapatannya. Sumber pendapatan pemerintah dapat mencakup pajak dan non pajak, dan dalam keuangan publik, sumber-sumber tersebut akan dihubungkan dengan aspek keadilan dan distribusi pendapatan.
- c. Keuangan publik membahas aspek belanja publik yang merupakan aktivitas utama pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa publik untuk kesejahteraan masyarakat, (misalnya: belanja pemerintah yang meliputi pendidikan, kesehatan dan pertahanan), di mana bahasan tersebut akan dihubungkan dengan aspek efisiensi penyediaan jasa. Salah satu titik penting pada sisi belanja tersebut adalah adanya efek pengganda (*multiplier*) yang diperankan oleh pemerintah.

Penganggaran keuangan negara adalah suatu proses penyusunan rencana keuangan tahunan. Di Negara Indonesia penganggaran keuangan merupakan kebijakan pemerintahan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana

penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran yaitu 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang. APBN disusun berdasarkan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) dalam satu tahun yang menjadi tanggung jawab dari Menteri dan Kepala Lembaga.<sup>38</sup>

APBN adalah undang-undang, sehingga merupakan kesepakatan antara Pemerintah dan DPR, sebagaimana disebutkan dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>39</sup>

Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>40</sup>

Pemerintahan menyusun APBN setiap tahun dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara. APBN tersebut harus dikelola secara tertib dan bertanggung jawab sesuai kaidah umum praktik penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, setelah

---

<sup>38</sup> Amtiran dan Molidya, *Pengelolaan Keuangan Negara*, Journal of Management (SME's), Vol 12, No. 2, 2020, hlm. 208

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> *Ibid*



APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dalam Keputusan Presiden.<sup>41</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup keuangan publik juga mencakup: (1) pengeluaran negara; mekanisme melalui pengeluaran negara pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya; (2) penerimaan negara; membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/ dana; (3) administrasi negara; menyangkut tentang semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan tentang administrasi negara; (4) stabilisasi dan pertumbuhan; membahas mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu; (5) pengaruh dari anggaran penerimaan dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi pendapatan, dan peningkatan efisiensi, serta penciptaan kesempatan kerja.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup>*Ibid*

<sup>42</sup>Keuangan publik memiliki tubuh pengetahuan yang kompak, tunggal dan homogen, pokokpokok bahasan (*subject matters*) yang terkandung dalam keuangan negara sebagai studi dan ilmu adalah: (1) Pengeluaran Negara (*Government Expenditures*); (2) Sumber-sumber Penerimaan Negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan yang terpenting (*Government Revenues and Taxes*); (3) Pinjaman Negara dan Perlunasannya (*Government Borrowing and Indebtedness*); (4) Administrasi Fiskal atau Teknik Fiskal (*Fiscal Administration or Technique*) yang membahas hukum dan tatausaha keuangan negara; (5) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (*Intergovernment Fiscal Relationship*), suatu studi dalam keuangan negara yang semakin penting dan menonjol; dan (6) Kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy*) yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara atas pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional,

## **B. Keuangan Publik Islam**

### **1. Pengertian Keuangan Publik Islam**

Keuangan publik tidak dapat dilepaskan dari kenyataan peran negara dan pemerintah dalam setiap pembahasan kebijakan publik. Sedangkan dalam teori konvensional lebih memfokuskan pada gagasan tujuan sosial berdasarkan individualisme dan kepentingan pribadi, sedangkan keuangan publik Islam memiliki pendekatan berdasarkan pandangan atas keseluruhan tujuan hidup setiap Muslim dan urgensi peran negara dalam masyarakat Islam.

Tujuan dari sistem Islam berhubungan dengan semua aspek kehidupan, termasuk keuangan publik yang menjadi bagian dari kajian ekonomi. Namun demikian, harus dicatat bahwa Islam telah mengatur kehidupan masyarakat, sehingga setiap individu dalam melakukan aktivitas ekonomi selalu berusaha mencapai keridhaan Allah<sup>43</sup> dan memiliki kebebasan dari segala bentuk tirani manusia lain dan terbebas dari rasa takut dan kelaparan. Hal ini dilakukan dengan menjamin kebebasan asasi dan kebutuhan dasar dalam kehidupan sosial yang tertib dan diatur oleh peraturan pemerintah yang adil.<sup>44</sup> Karena itu, Islam menekankan pentingnya orientasi perilaku berdasarkan kerangka keimanan dan nilai-nilai moral serta dengan menyediakan kode etik, aturan-aturan lembaga ekonomi dan menjamin keamanan sosial.

---

kesempatan kerja, harga-harga dan juga efisiensi alokasi sumber-sumber daya. Dalam pandangan Rossen dan Gayer, ruang lingkup keuangan publik mencakup keuangan publik, negara, dan idiologi, kesejahteraan ekonomi (*welfare economic*), pengeluaran publik (barang publik dan eksternalitas, politik ekonomi, pendidikan, analisis *cost-benefit*, asuransi sosial, distribusi pendapatan, perpajakan, dan sebagainya. Lihat dalam Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance, Op.Cit*, hlm. 2

<sup>43</sup>Lihat QS. Al-Dzariyat: 56

<sup>44</sup>Munawar Iqbal (ed.), *Distributive Justice Need Fulfillment in an Islamic Economy*, (Islamabad: IIII & Leicester UK, The Islamic Foundation, 1988), hlm. 56-57.

Dalam sistem ekonomi Islam, tujuan ekonomi diarahkan pada tiga hal, yaitu:<sup>45</sup>

- a) Pemenuhan kebutuhan dasar manusia
- b) Pembangunan ekonomi yang diarahkan untuk mencapai tujuan negara melalui pemenuhan kebutuhan penduduk yang mengalami perkembangan, memperoleh kekuatan dalam mempertahankan diri, mempertahankan identitas budaya, dan membantu entitas serupa dalam tugas yang sama membangun masyarakat
- c) Menjamin adanya keadilan dalam distribusi pendapatan dan kekayaan yang selalu mengalami perkembangan.

Islam memerintahkan manusia untuk mengembangkan sumber daya material dan manusiawi untuk menegakkan keadilan, kebaikan, dan kedamaian yang dapat membawa kemajuan demi terciptanya sebuah masyarakat yang adil, makmur dan mulia dalam naungan *ridha Ilahi*, meminjam bahasa al-Qur'an, *baladun thayyibatun wa rabbun ghafur*, serta untuk keselamatan manusia di dunia dan di akhirat. Sebagaimana dinyatakan Allah dalam al-Qur'an Surah Ali Imran (3) ayat: 110 yang berbunyi:

كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ  
 وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ ۗ وَلَوْ ءَامَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ ۚ مِنْهُمْ  
 الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ ﴿١١٠﴾

---

<sup>45</sup>Baca pemikiran Al-Mawardi tentang hubungan individu, masyarakat, dan negara dalam Ahmad Wahban, *Al-Mawardi: Ra'id al-Fikr al-Siyasi al-Islami* (Iskandariah: Dar al-Jami'ah al-Jadidah li al-Nashr, 2001), hlm. 25- 38.

Artinya: “*Kalian adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya Ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik*”. (QS. Ali Imran: 110)

Sistem sosial-ekonomi masyarakat Islam merupakan interaksi seluruh komponen masyarakat dalam situasi yang memiliki aspek lingkungan fisik atau psikis, yang terdorong kearah kecenderungan mewujudkan kemaslahatan umat, dan antar hubungan mereka ditetapkan menurut sistem yang teratur berdasarkan keyakinan agama yang sama dan aturan-aturan hukum yang telah disepakati bersama. Pola interaksi dalam sistem sosial bersifat normatif, yang secara kultural ditetapkan sebagai pola yang tepat dan benar.<sup>46</sup>

Al-Qur’an memandang masyarakat Islam sebagai sistem sosial yang menjadi bagian dari negara yang dilengkapi dengan sistem lainnya, seperti peradilan (*qadha*) dan hisbah (*accountability*). Ajaran moral dalam al-Qur’an hendaknya diterapkan dalam sebuah perundang-undangan yang legal. Transaksi bisnis, misalnya, tidak dibiarkan berjalan menurut keinginan individu, setelah al-Qur’an memberikan aturan secara tegas tentang hal tersebut.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup>Mengenai definisi sistem sosial (*social system*) baca Robert H. Lauer, *Perspectives on Social Change*, Penerjemah: Alimandan, *Perspektif tentang Perubahan Sosial*, (Jakarta: Rineka Cipta: 1993), hlm. 108

<sup>47</sup>Mustaq Ahmad, *Business Ethics in Islam*, Penerjemah: Samson Rahman, *Etika Bisnis dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2001), hlm. 155.

Dengan kata lain, melalui etika bisnis yang terkandung dalam al-Qur'an, berarti manusia dan masyarakat harus tunduk secara ikhlas dan atas dasar kesadaran yang penuh, sedangkan melalui perundang-undangan secara legal agar setiap individu dan masyarakat harus berada dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh Allah dalam menjalankan aktivitas ekonomi. Oleh karena itu, sistem ekonomi sosialis dan kapitalis sama sekali tidak memiliki tempat dalam sistem ekonomi Islam. Namun, secara praktis, banyak negara di dunia ini baik negara Arab ataupun negara berpenduduk mayoritas Muslim menganut sistem kapitalis, atau paling tidak mengikuti cara-cara sistem ekonomi ini dalam aktivitas bisnisnya yang sebenarnya menghancurkan sendi-sendi perekonomian masyarakat.

Bagi Ibn Taimiyah, untuk mewujudkan tujuan tersebut penting adanya negara dengan otoritas sentral. Kesejahteraan manusia akan tercapai kecuali di dalam tatanan masyarakat ada suatu ikatan kooperatif di antara mereka. Oleh karena itu, setiap individu sangat penting untuk ta'at pada pihak otoritas dan berwenang. Adanya kewenangan dan otoritas sentral negara ini menyebabkan Islam tidak akan mungkin ada tanpa adanya syari'ah, tanpa negara dan peradilan yang mengatur ajaran Islam.<sup>48</sup>

Menurut al-Mawardi,<sup>49</sup> seorang pemimpin yang memiliki kekuasaan dalam suatu negara dapat mewujudkan kesejahteraan umat, karena agama

---

<sup>48</sup>Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam*, hlm. 5 dalam Mustaq Ahmad, *Business Ethics in Islam, Ibid*, hlm. 155.

<sup>49</sup>Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayah al-Diniyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1960), hlm. 35 dan lihat juga Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin dari kitab asli yang berjudul *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayah al-Diniyah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000)

dapat terpelihara dengan kekuasaannya dan diamankan dengan baik oleh masyarakat. Seorang pemimpin pemerintahan dengan kekuasaannya akan mempersatukan aspirasi masyarakat yang berbeda, mencegah konflik dan disintegrasi sosial, mencegah para pemberontak dan pembangkang, mengarahkan pemerintahan dalam mencapai tujuan-tujuannya, menjaga ajaran agama agar diamankan, melindungi jiwa, kekayaan dan kehormatan warga negara, serta menjamin mata pencaharian mereka. Pada akhirnya, pemerintah dapat mencegah terjadinya penguasaan barang-barang publik oleh seseorang atau kelompok masyarakat yang melakukan monopoli dalam praktek ekonomi dan bisnis.

Karena demikian, negara berperan penting untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat (*the wealth of nations*). Dalam konteks ekonomi, kemakmuran menjadi salah satu faktor yang mewujudkan kemaslahatan, dan sebaliknya keterbelakangan menjadi faktor penyebab kehancuran negara, yang keduanya dapat dirasakan oleh masyarakat. Karena itu, pemeliharaan prinsip-prinsip kepentingan publik dan dorongan pada keseimbangan harus selalu menjadi perhatian utama lembaga pemerintahan dan masyarakat.<sup>50</sup> Hal ini yang mendasari perlunya peran pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar dan mengelola keuangan publik dengan mekanisme yang efektif dan efisien.

---

<sup>50</sup>Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, hlm. 104 permasalahan ini dapat dilihat, khususnya negara-negara dunia ketiga yang mengalami kemunduran ekonomi dan berbagai persoalan yang melingkupinya. Baca juga Francis Abraham, *Perspectives on Modernization: Toward a General Theory of Third World Development*, Penerjemah: Rusli Karim, *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum Pembangunan*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991).

Oleh karena itu, untuk memenuhi terjaminnya secara optimal kepentingan publik, maka negara berkewajiban melakukan pengelolaan sumber-sumber keuangan yang dibutuhkan dalam menerapkan kebijakan ekonomi, baik melalui kebijakan fiskal maupun moneter. Hal ini penting, bukan hanya untuk menjamin terciptanya keamanan masyarakat secara politik, melainkan juga peran negara dalam mengatur sistem sosial-ekonomi yang bertujuan mensejahterahkan masyarakatnya.

Membahas masalah keuangan publik Islam berarti juga membicarakan mengenai kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Adanya masyarakat tidak terlepas dari peranan pemerintah dan masyarakat itu sendiri yang bersinergi untuk mengatur sistem kehidupannya. Untuk itu, dibutuhkan suatu prinsip yang menjadi pijakan atas pelaksanaan keuangan publik berdasarkan nilai-nilai Islam. Prinsip yang dilaksanakan tersebut harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu pemerintahan yang Islami sebagaimana yang hendak dicapai dalam agama Islam yaitu untuk merealisasikan adanya *falah*.

Keuangan publik Islam merupakan keuangan yang dikelola untuk kepentingan masyarakat, baik yang dikelola secara individual, kolektif ataupun dikelola oleh pemerintah. Keuangan publik Islam mencakup dua hal yaitu sektor penerimaan dan pengeluaran. Abu Ubaid memandang kekayaan publik

merupakan suatu kekayaan khusus, dimana pemerintah berhak mengatur dan mengelolanya, bahkan mendistribusikannya kepada masyarakat.<sup>51</sup>

Secara khusus wacana keuangan publik menurut Abu Ubaid Ibn Salam yang terdapat dalam kitab *Al-Amwal*, Abu Ubaid lebih menekankan pada aspek normatifnya, karena masalah ini dianggap sebagai bagian dari hukum Islam. Ungkapan yang digunakan Abu Ubaid Ibn Salam mengenai pendapatan publik adalah *sunuf al-amwal al-lati yaliha al-a'immatu li al-ra'iyah*<sup>52</sup> atau *al-amwal al-lati taliha a'immatu almuslimin*. Ungkapan ini dikemukakan Abu Ubaid pada bagian awal kitabnya, ketika mengawali pembahasan tentang apa yang saat ini kita sebut keuangan publik.<sup>53</sup>

Definisi di atas menunjukkan beberapa macam bentuk kekayaan (*sunuf al-amwal*) yang dikelola oleh pemerintah yang terkait dengan kepentingannya. Terdapat empat konsep penting yang terkandung dalam definisi tersebut, yaitu *al-amwal*, *wilayah*, *imamah* dan *ra'iyah*. Pembahasan pertama Abu Ubaid Ibn Salam memperkenalkan apa yang menjadi hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat, dilengkapi dengan hadits dan *atsar* mengenai ciri-ciri penguasa dan warga yang baik dalam sebuah masyarakat.<sup>54</sup>

Menurut Abu Ubaid Ibn Salam syarat mutlak suatu pemerintahan adalah kepercayaan (*amanah*). Jika kepercayaan tidak dijaga sebagaimana mestinya, maka akan menjadi sumber malapetaka dan mendatangkan

---

<sup>51</sup>Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam Reinterpretasi Zakat dan Pajak, Studi Kitab al-Amwal Abu Ubaid*, (Yogyakarta: Pusat Studi Zakat, 2004), hlm. 85.

<sup>52</sup>Abu Ubayd al-Qasim Ibn Sallam, *Kitab al-Amwal*, (Dar al-Syuruq, 1989), hlm. 75

<sup>53</sup>Ugi Suharto, *Keuangan Publik...Op.Cit*, hlm. 83

<sup>54</sup>Abu Ubayd, *Kitab al-Amwal, Op.Cit*, hlm. 71 lihat juga Ugi Suharto dalam *Keuangan Publik...Ibid*.



penyesalan di akhirat kelak. Otoritas public diharuskan memerintah berdasarkan kitab Allah, bertanggung jawab dan adil. Pemerintah tidak boleh menunda-nunda tugas dan pekerjaan untuk berbuat baik kepada rakyat. Jika seorang pejabat pemerintah telah dapat menyempurnakan persyaratan ini, maka kewajiban masyarakat adalah mendengarkan, mematuhi dan memenuhi permintaannya. Pemerintah dan masyarakat pada dasarnya bagaikan penggembala dan gembalanya. Komunikasi antara keduanya dijumpai oleh sikap saling menasehati, yang merupakan pondasi agama.

Konsep *wilayah* memiliki peran signifikan dalam menentukan bagaimana seharusnya pemerintah mengelolah kekayaan publik. Pemerintah hanya berhak mengurus dan mengelola wilayahnya demi kepentingan umum. Hal ini berarti, kekayaan umum bukanlah milik pemerintah tetapi milik umum. Dengan demikian, keuntungan dari pengelolaannya harus didistribusikan kepada masyarakat. Pemerintah hanya pengelola yang sah secara hukum yaitu sebagai *wali* dalam melindungi sumber kekayaan itu. Meskipun demikian, pemerintah dapat menggunakan sumber kekayaan tersebut jika diperlukan. Hal ini tidak ubahnya seperti mengelola kekayaan anak yatim. *Wali* dapat memanfaatkan kekayaan anak yatim, ketika tindakan tersebut dibutuhkan.

Dari paparan di atas yang patut dicatat adalah, yang dinamakan kekayaan publik adalah kekayaan atau hak milik yang diatur oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat. Pemerintah hanya berhak mengatur dan mengelolanya dan mendistribusikan kepada masyarakat.

Abu Ubaid membagi kekayaan publik menjadi dua kategori yaitu *mal mutaqqawwam* dan *mal ghayr mutaqqawwam*. Sebagai sumber dari pendapatan publik, pemerintah hanya dapat menerima *mal mutaqqawwam* sesuai dengan ajaran Islam. Oleh karena itu untuk pembayaran pajaknya, non-muslim harus menukar objek tersebut dengan uang tunai.<sup>55</sup>

Ketika membahas masalah pajak atau *kharaj* dan *jizyah*, dia menyinggung tentang pentingnya keseimbangan antara kekuatan finansial penduduk non-Muslim dengan kepentingan dari golongan Muslim yang berhak menerimanya.

Tujuan dari sistem Islam berhubungan dengan semua aspek kehidupan, termasuk keuangan publik yang menjadi bagian dari kajian ekonomi. Namun demikian, harus dicatat bahwa Islam telah mengatur kehidupan masyarakat, sehingga setiap individu dalam melakukan aktivitas ekonomi selalu berusaha mencapai keridha'an Allah dan memiliki kebebasan dari segala bentuk tirani manusia lain dan terbebas dari rasa takut dan kelaparan. Hal ini dilakukan dengan menjamin kebebasan asasi dan kebutuhan dasar dalam kehidupan sosial yang tertib dan diatur oleh peraturan pemerintah yang adil.

Karena itu, Islam menekankan pentingnya orientasi perilaku berdasarkan kerangka keimanan dan nilai-nilai moral serta dengan menyediakan kode etik, aturan-aturan lembaga ekonomi dan menjamin keamanan sosial.

---

<sup>55</sup>Ugi Suharto, *Ibid*, hlm. 85

## 2. Landasan Keuangan Publik Islam

Islam memiliki prinsip-prinsip kebijakan ekonomi Islam yang menjadi landasan dari aktifitas perekonomian antara lain:<sup>56</sup>

- a) Kekuasaan tertinggi adalah milik Allah dan Allah adalah pemilik yang absolut atas semua yang ada.
- b) Manusia merupakan pemimpin (khalifah) Allah di bumi tetapi bukan pemilik yang sebenarnya.
- c) Semua yang dimiliki dan didapatkan manusia adalah karena seizin Allah, oleh karena itu golongan yang kurang beruntung memiliki hak atas sebagian kekayaan yang dimiliki oleh golongan yang lebih beruntung.
- d) Kekayaan tidak boleh ditumpuk terus atau ditimbun.
- e) Kekayaan harus diputar.
- f) Eksploitasi ekonomi dalam segala bentuknya harus dihilangkan.
- g) Menghilangkan jurang pembeda antar individu dalam perekonomian dapat menghapus konflik antar golongan dengan cara membagikan kepemilikan seseorang setelah kematiannya kepada ahli warisnya.
- h) Menetapkan kewajiban yang sifatnya wajib dan sukarela bagi semua individu termasuk bagi anggota masyarakat yang miskin.

Selanjutnya, untuk mengatur persoalan keuangan publik tentunya berlandaskan kepada sumber-sumber kewahyuan yaitu al-Qur'an dan Hadits.

---

<sup>56</sup>Adiwarman A.Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Edisi Ketiga, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 36.

al-Qur'an menyebutkan lima hal utama yang menjadi kekayaan publik dalam Islam, antara lain:

1). Surat Al-Anfal ayat 1

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ فَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا  
ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴿١﴾

Artinya: “Mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah: “Harta rampasan perang kepunyaan Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertakwalah kepada Allah dan perbaikilah perhubungan di antara sesamamu; dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kamu adalah orang-orang yang beriman.” (QS: al-Anfal: 1)

Imam al-Bukhari berkata, Ibnu Abbas ra berkata: “*al-Anfal* artinya *al-Maghanim* (rampasan perang).”<sup>57</sup> Sedangkan Ibnu Jarir dan ulama lainnya berkata:” yang dimaksud dengan *al-Anfal* adalah *anfal al-saraya* (bagian untuk pasukan ekspedisi).”<sup>58</sup>

Ayat ini menegaskan bahwa Allah memberi tahu kepada Rasulullah “para sahabatmu bertanya wahai Muhammad tentang *ghanimah* yang diperoleh pada perang pertama yang terjadi antara kamu dan kaum musyrikin yaitu *ghanimah badar*, untuk siapa dia? Apa hukumnya? Dan bagaimana cara membaginya? maka katakanlah kepada mereka: “bahwa *ghanimah* itu untuk Allah dan Rasul-Nya menetapkan hukumnya serta membaginya sesuai syariat Allah, oleh karena itu bertakwalah kepada Allah dan jangan berselisih tentangnya, karena akan memurkakan Allah dan melemahkan kalian di depan

<sup>57</sup>Ibnu Katsir, *Tafsir al-Qur'an al-'Adhim*, (Kairo: Maktabah Aulad Syekh Li al-Turats, 2000), jilid VII, hlm. 5

<sup>58</sup>*Ibid*, hlm. 7

musuh, dan barangkali perselisihan ini akan menyebabkan Allah mengharamkan *ghanimah* untuk kalian seperti umat terdahulu.<sup>59</sup>

Jumhur berpendapat bahwa ayat ini muhkamat dan belum dinasakh, adapun ayat ini menerangkan secara ijmal tentang hukum *ghanimah*. Sedangkan dalam ayat 41 dalam surat *al-Anfal* menerangkan ayat di atas secara terperinci tentang pembagian *ghanimah*.

## 2). Surat Al-Anfal ayat 41

﴿وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ ءَامَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ  
عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ أَجْمَعِينَ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾

Artinya: “Ketahuilah apa saja yang dapat sebagai rampasan perang, maka sesungguhnya seperlimanya untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnu sabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami di hari furqan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah mahakuasa atas segala sesuatu.” (QS. Al-Anfal: 41)

Allah menjelaskan rincian mengenai apa yang telah disyariatkan secara khusus untuk umat yang mulia ini daripada umat sebelumnya, yaitu penghalalan harta rampasan perang. Kata *ghanimah* berarti harta benda yang diambil dari orang-orang kafir, dengan mengerahkan kuda dan para penunggangnya. Sedangkan *fa'i* adalah harta benda yang diperoleh dari orang-orang kafir tanpa melalui peperangan, seperti harta benda yang diserahkan dengan jalan damai atau ditinggal mati dan tidak ada pewarisnya, *jizyah*, pajak

<sup>59</sup>M. Ali Shabuni, *Rawa'i al-Bayan*, (Beirut: Al-Maktaba Al-Ashriya, 2011), Jilid I, hlm. 553

dan lain sebagainya, demikian menurut mazhab Syafii dan seluruh ulama salaf dan khalaf.<sup>60</sup>

Ulama yang lain berpendapat bahwa *ghanimah* dan *fa'i* memiliki arti yang sama dan mereka mengatakan bahwa ayat ini menjadi nasikh firman Allah dalam surat al-Hasyr ayat 4.<sup>61</sup> Ayat ini menerangkan bahwa *khumus* itu dibagi untuk enam yaitu Allah, Rasul, kerabat Rasulullah, anak yatim, orang-orang miskin dan ibnu sabil, adapun sisanya untuk orang yang berperang.<sup>62</sup>

Secara zahir ayat di atas menjelaskan bahwa pembagian *ghanimah* untuk pasukan yang ikut dalam peperangan sama rata. Namun ada hadis Rasulullah yang menerangkan cara pembagian *ghanimah* sebagaimana diriwayatkan bahwa Rasulullah saw memberi dua bagian untuk yang berkuda dan satu bagian untuk pejalan kaki.<sup>63</sup>

Abu Yusuf berkata: al-Faqih Abu Hanifah r.a, berkata: untuk pejalan kaki satu bagian dan yang berkuda satu bagian. Dengan dalil bahwa ada pekerja Umar Ibn al-Khattab membagi *ghanimah* di sebagian kota Syam untuk pejalan kaki satu bagian dan yang berkuda satu bagian, hal tersebut dilaporkan kepada Umar Ibn al-Khattab, dan Umar pun meneimanya dan membolehkannya.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup>Ibnu Katsir, *Tafsir al-Qur'an al-'Adhim*, jilid VII, hlm. 81

<sup>61</sup>Ibnu Jarir al-Tabari, *Jami' al-Bayan 'an Ta'wil al-Qur'an*, (Kairo: Dar al-Hijr, 2001), jilid XI, hlm. 185

<sup>62</sup>M. Ali Shabuni, *Rawa'i al-Bayan*, jilid I, hlm. 567

<sup>63</sup>*Ibid*, hlm. 570

<sup>64</sup>Abu Yusuf, *al-Kharaj*, (Bairut: Dar al-Ma'rifah, 1979), hlm. 19

## 3). Surat Al-Hasyr (59) ayat 6 – 7

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ  
 اللَّهُ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَىٰ مَنْ يَشَاءُ ۗ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٦﴾ مَا أَفَاءَ اللَّهُ  
 عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ  
 وَابْنِ السَّبِيلِ كَىٰ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۗ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ  
 فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۖ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾

Artinya: “Dan harta rampasan (fai) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, Maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap apa saja yang dikehendaki-Nya. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu (6). Apa saja harta rampasan (fai) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk beberapa negeri, 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 sangat keras hukumannya (7).” (QS. Al-Hasyr: 6-7)

Allah menjelaskan dalam ayat ini tentang harta *fa'i*, sifatnya dan hukumnya. *Fa'i* adalah segala harta yang diperoleh dari orang-orang kafir tanpa melalui peperangan dan tanpa mengarahkan kuda maupun unta. Seperti harta benda *Bani Nadhir*, di mana kaum muslimin memperolehnya tanpa menggunakan kudan maupun unta, artinya mereka tidak berperang dengan

menyerbu dan menyerang musuh, tetapi para musuh dihindangi rasa takut yang telah Allah letakkan dalam hati mereka karena wibawa Rasulullah SAW, kemudian Allah memberikan harta benda tersebut untuk Rasul-Nya. Oleh karena itu beliau mengatur pembagian harta benda yang diperoleh dari *Bani Nadhir* sekehendak hati beliau dan menyerahkannya kepada kaum muslimin untuk dibelanjakan dari segala bentuk kebaikan dan kemaslahatan yang telah Allah sebutkan dalam ayat-ayat ini.<sup>65</sup>

4). Surah Al-Hasyr (59) ayat 8-10

لِلْفُقَرَاءِ الْمُهَاجِرِينَ الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ وَأَمْوَالِهِمْ يَبْتَغُونَ فَضْلًا مِّنَ اللَّهِ وَرِضْوَانًا وَيَنْصُرُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ أُولَئِكَ هُمُ الصَّادِقُونَ ﴿٨﴾ وَالَّذِينَ تَبَوَّءُوا الدَّارَ وَالْإِيمَانَ مِنْ قَبْلِهِمْ مُحِبُّونَ مَنْ هَاجَرَ إِلَيْهِمْ وَلَا تَجِدُونَ فِي صُدُورِهِمْ حَاجَةً مِّمَّا أُوتُوا وَيُؤْثِرُونَ عَلَىٰ أَنْفُسِهِمْ وَلَوْ كَانَ بِهِمْ خَصَاصَةٌ وَمَنْ يُوقِ شُحَّ نَفْسِهِ فَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿٩﴾ وَالَّذِينَ جَاءُوا مِنْ بَعْدِهِمْ يَقُولُونَ رَبَّنَا اغْفِرْ لَنَا وَلِإِخْوَانِنَا الَّذِينَ سَبَقُونَا بِالْإِيمَانِ وَلَا تَجْعَلْ فِي قُلُوبِنَا غِلًّا لِلَّذِينَ ءَامَنُوا رَبَّنَا إِنَّكَ رَءُوفٌ رَّحِيمٌ ﴿١٠﴾

Artinya: “Bagi orang fakir yang berhijrah yang diusir dari kampung halaman dan dari harta benda mereka (karena) mencari karunia dari Allah dan keridhaan-Nya dan mereka menolong Allah dan RasulNya. mereka Itulah orang-orang yang benar (8). Dan orang-orang yang telah menempati kota Madinah dan telah beriman (Anshar) sebelum (kedatangan) mereka (Muhajirin), mereka (Anshar) ‘mencintai’

<sup>65</sup>Ibnu Katsir, *Op.Cit*, hlm. 482



*orang yang berhijrah kepada mereka (Muhajirin). dan mereka (Anshar) tiada menaruh keinginan dalam hati mereka terhadap apa-apa yang diberikan kepada mereka (Muhajirin); dan mereka mengutamakan (orang-orang muhajirin), atas diri mereka sendiri, Sekalipun mereka dalam kesusahan. dan siapa yang dipelihara dari kekikiran dirinya, mereka Itulah orang-orang yang beruntung (9). Dan orang-orang yang datang sesudah mereka (Muhajirin dan Anshor), mereka berdoa: "Ya Rabb Kami, beri ampunlah Kami dan saudara-saudara Kami yang telah beriman lebih dulu dari Kami, dan janganlah Engkau membiarkan kedengkian dalam hati Kami terhadap orang-orang yang beriman; Ya Rabb Kami, Sesungguhnya Engkau Maha Penyantun lagi Maha Penyayang (10)."*(QS. Al-Hasyr: 8-10)

Allah menjelaskan tentang keadaan orang-orang fakir yang berhak mendapatkan *fa' i* bahwa mereka adalah:

- a. Yang diusir dari kampung halaman dan harta benda mereka karena mencari karunia Allah dan keredhaan-Nya, maksudnya, mereka meninggalkan kampung halaman dan menyelisih kaum mereka karena mencari ridha Allah.
- b. Mereka yang menolong Allah dan Rasul-Nya.

Setelah itu, Allah memuji kaum *Anshar* serta menjelaskan keunggulan, kemuliaan, keagungan, dan kesucian diri mereka dari rasa iri, serta tindakan mereka yang mendahului orang lain atas mereka sendiri. Umar berkata: "Aku wasiatkan kepada khalifah setelahku agar memerhatikan kaum *muhajirin* generasi pertama, hendaknya dia mengetahui hak mereka dan memelihara kehormatan mereka. Dan aku wasiatkan kepadanya agar memerlakukan orang-orang *Anshar* dengan baik, yaitu orang-orang yang mendiami negeri dan

keimanan sebelum mereka, agar menerima siapa yang berbuat kebaikan diri mereka dan memaafkan siapa yang berbuat kesalahan dari mereka.”<sup>66</sup>

5). Surah At-Taubah (9) ayat 29

Artinya: “*Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari Kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (Yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam Keadaan tunduk.*” (QS. At-Taubah: 29)

Ayat ini dijadikan dalil oleh orang yang berpendapat, bahwa *jizyah* (upeti) itu dipungut kecuali dari orang-orang Ahli Kitab dan semisalnya seperti orang Majusi, sebagaimana yang dijelaskan dalam hadis: “Bahwasanya Rasulullah SAW memungut *jizyah* dari orang-orang Majusi Hajar.” Pendapat ini dianut oleh Imam Syafii dan Imam Ahmad dalam riwayatnya yang masyhur. Sedangkan Abu Hanifah berpendapat: “*Jizyah* dipungut dari semua non Muslim yang bukan Arab, kecuali dari orang-orang Ahli Kitab.” Sementara Imam Malik berpendapat: “Diperbolehkan memungut *jizyah* dari semua orang kafir, Ahli Kitab, Majusi, penyembah berhala dan lain-lain.”<sup>67</sup>

### 3. Sejarah Keuangan Publik Islam

Munculnya *Islamic Financial System* sebenarnya diawali dengan berdirinya institusi keuangan dalam sebuah pemerintahan. Gagasan tersebut lahir ketika Abu Hurairah datang kepada Umar ra, dengan membawa harta

---

<sup>66</sup>Ibnu Katsir, *Lubab al-Tafsir min Ibn Katsir*, terj. M. Abdul Ghoffar, (Jakarta: Pustaka Imam Syafi’i, 2007), jilid VIII, hlm. 116

<sup>67</sup>*Ibid*

kekayaan dari Bahrain sebanyak 500 ribu dirham. Umar ra, minta pendapat dari para sahabat tentang bagaimana cara pengelolaan dan pendistribusian harta tersebut. Dari beberapa usulan yang ada, pendapat Khalid bin Walid menginginkan agar dibentuk sebuah institusi yang mengelola harta yang terkumpul.<sup>68</sup>

Sektor keuangan publik mengalami perkembangan yang cukup dinamis dari masa ke masa. Perkembangan sektor ini karena sangat erat kaitannya dengan kebijakan pemerintah dalam mengurus perekonomian rakyatnya. Perkembangannya juga dipengaruhi oleh karakter sistem pemerintahan yang terjadi pada masa tertentu.

Kuangan publik secara teoritis dan praktis menunjukkan filosofi dan realitas negara dalam mengatur pendapatan dan pembelanjaan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat agar terwujud kesejahteraan yang merata. Pada bagian ini akan dilakukan survey historis atas perkembangan keuangan publik sehingga dapat ditemukan aspek-aspek persamaan dan perbedaan sekaligus keterhubungan antar periode yang memungkinkan mempengaruhi periode berikutnya. Survey ini akan penulis kelompokkan menjadi periode perkembangan keuangan publik Islam, yaitu keuangan publik pada masa Rasulullah dan keuangan publik pada masa Shahabat.

#### **a. Keuangan Publik Pada Masa Rasulullah**

Dalam sejarah telah dikenal bahwa kota Madinah merupakan Negara Islam pertama yang langsung dipimpin oleh Rasulullah saw sebagai kepala

---

<sup>68</sup>DR. Sa'id Sa'ad Marthon, *Ibid*, hlm. 96

Negara. Sistem Negara berlandaskan al-Qur'an dan sunnah Rasulullah saw yang di lengkapi dengan semangat ketauhidan yang ditanam dalam tubuh masyarakat Madinah. Di Madinah, Nabi meletakkan dasar-dasar konstitusi yang mengatur peran pemerintah dan hubungan antar komunitas agama dan etnik yang hidup bersama dalam suatu pemerintahan. Dokumen konstitusi ini (piagam Madinah) merupakan catatan konstitusi pertama di dunia. Dalam konteks keuangan publik, Piagam Madinah mengatur dua tipe *public expenditure*, yaitu untuk pertahanan dan tujuan militer,<sup>69</sup> dan untuk tujuan kesejahteraan.<sup>70</sup> Dengan demikian, Piagam Madinah ini mampu mengantisipasi pembelanjaan publik yang dibutuhkan untuk mengelola masyarakat, namun tanpa membebani mereka dengan bentuk-bentuk pajak.

Dalam mengatur pemerintahan di Madinah, Nabi mulai mengurus aspek finansial kebutuhan masyarakat dan jaminan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dalam sejarah tercatat bagaimana pembelanjaan publik tersebut dapat terpenuhi. Menurut Ibn Katsir seperti yang dikutip oleh Aan Jaelani menyebutkan bahwa pembelanjaan publik pertama oleh Nabi di Madinah dalam bentuk pembangunan masjid. Nabi mengeluarkan biaya 600 atau 800 dirham untuk membeli tanah. Pemilik tanah memintanya secara

---

<sup>69</sup>Untuk pengeluaran di bidang militer, Piagam ini menetapkan bahwa komunitas Muslim menyediakan pasukan sendiri dan perlengkapannya dalam mempertahankan negara, sedangkan komunitas Yahudi juga mengadakan pasukan dan perlengkapannya sendiri secara kolektif dalam mempertahankan negara.

<sup>70</sup>Adapun tujuan kesejahteraan disebutkan dalam dokumen konstitusi ini berupa bantuan yang diberikan bagi mereka yang terbebani hutang dan membebaskan tawanan. Dua kebutuhan ini disediakan untuk membangun komunitas etnik kecil di lingkungannya dengan sumber-sumber yang cukup untuk memenuhi tanggung jawab ini.

sukarela, namun Nabi menolak dan bersikeras membayarnya dari kontribusi sukarela Abu Bakar.<sup>71</sup>

Pada masa ini anggaran belanja tidaklah terlalu rumit. Berbagai bagian Negara mengirimkan sejumlah tertentu dari penghasilannya sesudah membayar pengeluaran administratif dan pengeluaran lainnya. Kontribusi sukarela menjadi sumber utama pembiayaan bagi pemenuhan bentuk-bentuk biaya publik (*public expenses*).

Rasulullah SAW merupakan kepala Negara pertama yang memperkenalkan konsep baru di bidang keuangan Negara di abad ketujuh. Semua hasil penghimpunan kekayaan harus dikumpulkan terlebih dahulu dan kemudian dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan Negara. Tempat pusat pengumpulan dana itu disebut *bait al-amwal* yang di masa Nabi Muhammad SAW terletak di Masjid Nabawi. Pemasukan Negara yang sangat sedikit disimpan dilembaga ini dalam jangka waktu pendek untuk selanjutnya didistribusikan seluruhnya kepada masyarakat.<sup>72</sup>

Pada masa-masa pemerintahan Islam di tahun 1 (pertama) *Hijriyah*, pendapatan dan pengeluaran Negara hampir tidak ada. Sistem keuangan pada masa Rasulullah SAW tidak mengalami perkembangan yang signifikan, karena wilayah kekuasaan Islam masih kecil, sehingga pengaturan keuangan publik pada masa itu masih sangat sederhana. Namun masa Rasulullah SAW menjadi pondasi utama dan referensi pengambilan kebijakan. Khususnya yang

---

<sup>71</sup>Aan Jaelani, *op.cit*, hlm. 72. Lihat juga dalam Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1978), vol. II, 303.

<sup>72</sup>Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Depok: Gramata Publisng, 2010), hlm.

berkaitan dengan keuangan publik. Sementara massa setelahnya merupakan pengembangan dan ijtihad dari ajaran yang Rasulullah SAW sampaikan.

Sebagai contoh, Rasulullah SAW merupakan seorang kepala Negara, pemimpin dibidang hukum, pemimpin dan penanggung jawab dalam keseluruhan administrasi. Namun Rasulullah SAW tidak mendapat gaji sedikitpun dari Negara atau masyarakat, kecuali hadiah kecil yang umumnya berupa bahan makanan. Pada fase awal ini, hampir seluruh pekerjaan yang dilakukan tidak mendapat upah.

Situasi mulai berubah, setelah turunnya surah *al-Anfal* (rampasan perang). Pada waktu perang Badar di tahun 2 *Hijriyah*, sejak itu Negara mulai mempunyai pendapatan dari hasil rampasan perang (*ghanimah*) yang disebut dengan *khumus* (seperlima), berupa kuda, unta, dan barang-barang bergerak lainnya yang didapatkan dalam peperangan. Hal ini sesuai dengan firman Allah yang terdapat dalam surah Al-Anfal (8) ayat 41:

﴿ وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ ءَامَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ  
عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ أَجْمَعِينَ ۗ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾

Artinya: "Ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang<sup>73</sup>, maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin

<sup>73</sup>Yang dimaksud dengan rampasan perang (*ghanimah*) adalah harta yang diperoleh dari orang-orang kafir dengan melalui pertempuran, sedang yang diperoleh tidak dengan pertempuran dinamakan *fa'i*, pembagian dalam ayat ini berhubungan dengan *ghanimah* saja. *Fa'i* dibahas dalam surat Al-Hasyr.

*dan ibn sabil*<sup>74</sup>, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa<sup>75</sup> yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari furqaan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan, dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (QS. Al-Anfal: 41)

Berdasarkan surah *al-Anfal* ayat 41 di atas menjelaskan cara harta rampasan perang (*ghanimah*) didistribusikan, yaitu dengan memberikan bagian pendapatan kepada kepala negara untuk memfasilitasi kepentingan publik (*public interests*) dan didistribusikan pula untuk para pasukan perang.

Selain dari *khumus*, akibat peperangan tersebut juga diperoleh pendapatan baru, berupa uang tebusan dari tawanan perang, bagi yang ditebus. Dalam perang badar, orang Mekkah menderita kekalahan dan banyak yang ditawan oleh kaum muslim. Rasulullah SAW kemudian menetapkan besar uang tebusan rata-rata 4000 *dirham* untuk setiap tawanan, tetapi bagi yang tidak ditebus, mereka diwajibkan untuk mengajar membaca masing-masing sepuluh orang Muslim.<sup>76</sup>

Kekayaan pertama yang merupakan sumber pendapatan resmi Negara yang diperoleh melalui harta *fa'i* adalah harta peninggalan suku *Bani Nadhir*, suku bangsa Yahudi yang tinggal di pinggiran kota Madinah.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup>Maksudnya: seperlima dari *ghanimah* itu dibagikan kepada: a. Allah dan Rasul-Nya b. kerabat Rasul c. Anak yatim d. Fakir miskin e. *Ibn Sabil*, sedangkan empat perlima dari *ghanimah* itu dibagikan kepada yang ikut bertempur.

<sup>75</sup>Yang dimaksud dengan apa ialah: ayat-ayat al-Qur'an, malaikat dan pertolongan.

<sup>76</sup>Adi Warman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 41, lihat juga dan bandingkan dengan buku karangan Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) cet 1, hlm. 48

<sup>77</sup>Suku ini (*Bani Nadhir*) masuk dalam Pakta Madinah, tetapi mereka melanggar perjanjian, bahkan berusaha membunuh Nabi, Nabi meminta mereka meninggalkan kota, tapi mereka menolak. Nabi akhirnya menggerakkan tentara dan mengepung mereka. Mereka akhirnya menyerah dan setuju meninggalkan kota dengan membawa barang-barang sebanyak daya angkut unta, kecuali baju baja dan senjata. Semua yang ditinggalkan menjadi milik Rasulullah, karena

Rasulullah SAW juga mendapatkan sumber pendapatan Negara dari *waqf*, berupa tanah, pemberian seorang *rabbi*' dari Bani Nadhir yang bernama Mukhairik, yang telah masuk Islam. Ia memberikan tujuh kebunnya kepada Rasulullah SAW, dan dijadikan sebagai tanah sedekah (*waqf*).

Sumber pendapatan lain berasal dari *kharaj*, yaitu pajak atas tanah yang dipungut kepada non-Muslim ketika *Khaibar* ditaklukkan, pada tahun ketujuh *Hijriyah*. Peristiwa ini menjadi catatan awal penerapan *kharaj* dalam Islam. *Kharaj* termanifestasi dalam rencana yang dibuat Nabi atas para pengguna tanah yang memang berdiam di tanah Khaibar, mengelola tanah, dan kemudian memberikan sebagian produksinya kepada pemilik tanah (*owner of the land*) yang sekarang dimiliki komunitas Muslim. Jumlah *kharaj* dari tanah ini tetap, yaitu setengah dari hasil produksi.

Pemerintahan Rasulullah juga memperoleh '*ushr*, yaitu *bea impor* yang dikenakan kepada semua pedagang yang melintasi perbatasan negara yang wajib dibayar hanya sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang dinilainya lebih dari 200 *dirham*. Tingkat bea yang diberikan kepada non-Muslim adalah 5 % dan kepada Muslim sebesar 2,5 %.

Zakat dan '*ushr* adalah pendapatan yang paling utama bagi Negara pada masa Rasulullah saw hidup. Kedua jenis pendapatan ini berbeda dengan pajak

---

diperoleh tanpa melalui pertempuran. Harta yang mereka tinggalkan tersebut tidak dinamakan *ghanimah*, melainkan dijadikan sebagai *fa'i*, yang kemudian dibagikan oleh Rasulullah SAW sesuai dengan ketentuan Allah SWT, seperti yang tercantum dalam al-Qur'an surah Al-Hasyr (59) ayat 6. Lihat Nur Chamid... hlm. 48-49



dan tidak diberlakukan seperti pajak. Zakat dan ‘*ushr* merupakan kewajiban agama dan termasuk salah satu pilar Islam.<sup>78</sup>

Pada masa Rasulullah SAW juga sudah ada *jizyah*, yaitu pajak kepala yang dibayarkan oleh orang non-Muslim khususnya *ahli kitab*, untuk jaminan perlindungan jiwa, *property*, ibadah, bebas dari nilai-nilai, dan tidak wajib militer. Besarnya *jizyah* satu dinar pertahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam al-Qur’an surah at-Taubah ayat 29:

قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ  
وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا  
الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ ﴿٢٩﴾

Artinya: “Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar *jizyah* dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk”. (QS. At-Taubah: 9)

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan, bahwa yang menjadi sumber-sumber pendapatan Negara pada masa pemerintahan Rasulullah SAW tidak bersumber dari zakat saja. Pada masa ini, ada beberapa sumber pendapatan di antaranya adalah:<sup>79</sup>

<sup>78</sup>Mohammad hidayat, *An Introduction to the sharia Economic*, hlm. 176

<sup>79</sup>Euis Amaliah, *op.cit*, hlm. 78

1. *Kharaj*, yaitu pajak terhadap tanah. Pajak ini ditentukan berdasarkan tingkat produktivitas tanah, secara spesifik, besarnya pajak ini ditentukan tiga hal, yaitu karakteristik atau tingkat kesuburan, jenis tanaman, dan jenis irigasi.
2. Zakat, pada masa awal pemerintahan Islam, zakat dikumpulkan dalam bentuk uang tunai, hasil peternakan, dan hasil pertanian.
3. *Khumus*, yaitu pajak proporsional sebesar 20%. Dalam perkembangannya, terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama syiah dan sunni dalam objek *khumus* ini. Kalangan syiah menyatakan objek *khumus* ini adalah semua pendapatan, sedangkan kalangan sunni menyatakan objek *khumus* hanyalah hasil rampasan perang. Namun, Abu Ubaid, seorang ulama sunni, beranggapan bahwa objek *khumus* juga meliputi barang temuan dan barang tambang.
4. *Jizyah*, yaitu pajak yang dibebankan kepada orang-orang non-muslim sebagai pengganti layanan sosial-ekonomi dan jaminan perlindungan keamanan dari Negara Islam.

Adiwarman Karim menyebutkan selain sumber-sumber pendapatan Negara tersebut, terdapat beberapa sumber pendapatan lainnya yang bersifat tambahan (sekunder). Di antaranya adalah:<sup>80</sup>

- a. Uang tebusan para tawanan perang, khususnya perang badar. Pada perang lain tidak disebutkan jumlah uang tebusan tawanan perang, bahkan 6000 tawanan perang Hunain dibebaskan tanpa uang tebusan.

---

<sup>80</sup>Adi Warman Azwar Karim, *op.cit*, hlm: 47-48

- b. Pinjaman-pinjaman (setelah penaklukan kota mekah) untuk pembayaran diyat kaum muslimin Bani Judzaimah atau sebelum pertempuran Hawazin sebesar 30.000 dirham (20.000 dirham menurut Bukhari) dari Abdullah bin Rabiah dan meminjam beberapa pakaian dan hewan-hewan tunggangan dari Sofyan bin Umayyah.
- c. *Khumus* atas *rikaz* atau harta karun.
- d. *Amwal fadhilah*, yakni harta yang berasal dari harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris atau harta seorang muslim yang telah murtad dan pergi meninggalkan negaranya.
- e. Wakaf, yaitu harta benda yang didedikasikan oleh seorang muslim untuk kepentingan agama Allah dan pendapatannya akan disimpan di *Baitul Mal*
- f. *Nawaib*, yaitu pajak khusus yang dibebankan kepada kaum muslimin yang kaya raya dalam rangka menutupi pengeluaran Negara selama masa darurat, seperti yang pernah terjadi pada masa perang Tabuk.
- g. Zakat fitrah
- h. Bentuk lain sedekah seperti hewan qurban dan *kafarat*. *Kafarat* adalah denda atas kesalahan yang dilakukan oleh seorang Muslim pada saat melakukan kegiatan ibadah, seperti berburu pada musim haji.

Dari hasil keseluruhan pembahasan di atas, sumber-sumber pendapatan Negara pada masa pemerintahan Rasulullah saw dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Sumber-sumber pendapatan Negara pada masa pemerintahan**  
**Rasulullah SAW**

<b>Dari Kaum Muslimin</b>	<b>Dari Kaum non-Muslim</b>	<b>Umum (Primer dan Sekunder)</b>
1. Zakat	1. <i>Jizyah</i>	1. <i>Ghanimah</i>
2. <i>Ushr</i> (5-10%)	2. <i>Kharaj</i>	2. <i>Fai</i>
3. <i>Ushr</i> (2,5%)	3. <i>Ushr</i> (5%)	3. Uang tebusan
4. Zakat fitrah		4. Pinjaman dari kaum Muslimin atau non- Muslim
5. Wakaf		5. Hadiah dari pemimpin atau pemerintah Negara lain
6. <i>Amwal Fadhilah</i>		
7. <i>Nawaib</i>		
8. Sedekah lain		
9. <i>Khums</i>		

Pada masa Rasulullah saw, dana Baitul Mal dialokasikan untuk penyebaran Islam, pendidikan dan kebudayaan, pengembangan ilmu pengetahuan, pembangunan infrastruktur, pembangunan armada perang dan keamanan, dan penyediaan layanan kesejahteraan sosial.<sup>81</sup>

Penerimaan Negara secara keseluruhan pada masa Nabi Muhammad saw tidak tercatat secara sempurna, karena beberapa alasan. *Pertama*, minimnya jumlah orang Islam yang bisa membaca, menulis, dan mengenal aritmatika sederhana. *Kedua*, sebagian besar bukti pembayaran dibuat dalam bentuk yang sederhana. *Ketiga*, sebagian besar hasil pengumpulan zakat hanya didistribusikan secara lokal. *Keempat*, berbagai bukti penerimaan dari berbagai

<sup>81</sup>Euis Amalia, *op.cit.* hlm. 79

daerah yang berbeda tidak umum digunakan. Kelima, pada sebagian kasus, *ghanimah* segera didistribusikan setelah terjadi peperangan.<sup>82</sup>

Catatan pengeluaran secara rinci pada masa pemerintahan Rasulullah SAW. juga tidak tersedia. Namun demikian, hal ini tidak berarti menimbulkan kesimpulan bahwa sistem keuangan yang ada pada masa itu tidak berjalan dengan baik dan benar. Rasulullah senantiasa memberikan perintah yang jelas dan tegas kepada para petugas yang sudah terlatih mengumpulkan zakat. Dalam kebanyakan kasus, ia menyerahkan pencatatan penerimaan harta zakat kepada masing-masing petugas. Setiap perhitungan yang disimpan dan diperiksa sendiri oleh Rasulullah dan setiap hadiah yang diterima oleh pengumpul zakat akan disita, seperti yang terjadi pada kasus *al-Lutbiga*, pengumpul zakat dari *Bani Sulaim*, dan Rasulullah pun akan memberi nasihat terhadap hal ini. Berkaitan dengan pengumpulan zakat ini, Rasulullah sangat menaruh perhatian terhadap zakat harta, terutama zakat unta. Orang Urdun pernah diberi hukuman berat karena mencuri zakat unta. Hasil pengumpulan zakat *kharaj* dan *jizyah* didistribusikan melalui suatu daftar pembayaran yang berisi nama-nama orang yang berhak menerimanya. Masing-masing menerima bagian sesuai dengan kondisi materialnya, orang yang sudah menikah lebih besar daripada orang yang belum menikah.<sup>83</sup>

Pengeluaran Negara selama masa pemerintah Rasulullah saw digunakan untuk hal-hal tertentu dan tersebut dalam tabel berikut:

---

<sup>82</sup>*Ibid*

<sup>83</sup>Adi Warman Azwar Karim, *op.cit*, hlm. 50

**Tabel 2.2**  
**Sumber-Sumber Pengeluaran Negara Pada Masa Pemerintahan**  
**Rasulullah**

<b>Primer</b>	<b>Sekunder</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Biaya pertahanan seperti persenjataan, unta dan persediaan.</li> <li>2. Penyaluran zakat dan ushr kepada yang berhak menerimanya menurut ketentuan Alquran, termasuk para pemungut zakat.</li> <li>3. Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin, dan pejabat Negara lainnya.</li> <li>4. Pembayaran upah para sekarelawan</li> <li>5. Pembayaran utang Negara</li> <li>6. Bantuan untuk musafir ( dari daerah fadak )</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah</li> <li>2. Hiburan untuk para delegasi keagamaan</li> <li>3. Hiburan untuk para utusan suku dan Negara serta biaya perjalanan mereka</li> <li>4. Hadiah untuk pemerintahan lain</li> <li>5. Pembayaran untuk pembebasan kaum muslim yang menjadi budak</li> <li>6. Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan kaum muslimin</li> <li>7. Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin</li> <li>8. Pembayaran tunjangan untuk orang miskin</li> <li>9. Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah</li> <li>10. Pengeluaran rumah tangga Rasulullah SAW. (hanya sejumlah kecil, 80 butir kurma dan 80 butir ganum untuk setiap istrinya)</li> </ol>

	<p><b>11. Persediaan darurat (sebagian dari pendapatan Khaibar</b></p>
--	--

Keuangan negara dimasa pemerintahan Rasulullah saw masih sangat terbatas jumlahnya. Namun sedikitnya kas negara itu tidak berarti negara dalam keadaan defisit anggaran. Hal demikian terjadi karena Rasulullah SAW tidak pernah menyimpan harta sedikitpun dalam waktu yang sependekpun. Harta yang ada langsung dialokasikan sesuai dengan peruntukannya.

Beberapa contoh pos-pos pengeluaran negara sebagai berikut: pemenuhan kebutuhan vital masyarakat (pendidikan, keamanan dan kesehatan), pemenuhan kebutuhan pokok individu rakyat (sandang, pangan dan papan), untuk keperluan jihad dan dakwah, untuk gaji pegawai negara dan untuk semua kemaslahatan masyarakat seperti pembangunan jalan, jembatan, pengairan, penyediaan listrik dan lain-lain.

Pada masa Rasulullah SAW, lembaga pendidikan menyatu dengan masjid di mana setiap saat Rasulullah saw langsung mengajar para sahabatnya, seperti Abu Dzar, Abu Hurairah, Salman al-Farisi dan lain-lain. Biaya hidup mereka dijamin oleh *baitul maal*.

Pada akhir periode Rasulullah SAW, dasar-dasar pengaturan pengelolaan keuangan publik Islam sudah dibakukan dengan regulasi *tasyri'* yang kokoh. *Maqashidu asy-syar'iy* yang terkait dengan penjagaan terhadap harta (*hifdzul maal*) yang dijalankan Rasulullah saw menjadi master plan untuk dilanjutkan oleh para pengganti Rasulullah SAW di periode-periode berikutnya. Rasulullah saw menjadi teladan sempurna bagi para pengikutnya

ketika mengurus urusan umat dalam seluruh aspek kehidupan yang dihadapinya. Baik di sektor privat, di tengah-tengah komunitas masyarakat maupun dalam rangka menjaga, mempertahankan dan menyebarkan sistem-sistem Islam.

#### **b. Keuangan Publik Pada Masa Khulafauryidin**

Periode kejayaan ekonomi Islam pasca Rasulullah saw adalah pada masa Khilafah Islamiyah. Masa khilafah yang paling dekat dengan masa Rasulullah saw adalah masa-masa Khulafaur Rasyidun, mulai dari Abu Bakar ash-Shiddiq, Umar Bin Khattab, Utsman bin Affan dan Ali Bin Abi Thalib. Pada masa itulah ekonomi Islam, terutama pengelolaan keuangan publik semakin nyata mensejahterakan umat. Karena memang ekonomi Islam itu bukan sekedar teori saja melainkan juga merupakan bentuk nyata yang bisa kita indera.

##### **1) Masa Kekhalifahan Abu Bakar ash-Shiddiq r.a (11-13 H/632-635 M)**

Abu Bakar ash-Shiddiq merupakan ra merupakan khalifah pertama yang diangkat oleh kaum muslimin pasca wafatnya Rasulullah saw pada suatu pertemuan di Sakifah *Bani Sa'adah*. Umat membicarakan siapa yang patut memimpin mereka menggantikan Rasulullah SAW dan mengurus urusan mereka. Setelah diskusi, pembahasan dan pengajuan sejumlah kandidat tercapailah kesepakatan bulat Khalifah Rasulullah SAW adalah yang mengimami shalat kaum muslimin pada saat beliau sakit. Dan orang itu adalah Abu Bakar ash-Shiddiq yang memiliki nama lengkap Abdullah Ibn Abu Quhafah at-Tamimi.



Dua tahun periode beliau memerintah diawali dengan menyelesaikan problem keuangan publik, dalam hal ini orang-orang yang tidak mau membayar zakat. Selain juga menghadapi orang-orang murtad dan pengakuan Musailamah al-Kadzdzab sebagai nabi palsu.

Beliau r.a secara tegas mendukung kebijakan ekonomi yang pernah menjadi kebijakan ekonomi Rasulullah saw. Beliau sangat memperhatikan keakuratan penghitungan zakat, sehingga tidak terjadi kelebihan atau kekurangan pembayaran. Bahkan beliau telah menyatakan perang terhadap orang-orang yang menolak membayar zakat. Oleh karena diantara harta orang-orang kaya terdapat hak orang-orang miskin dan tidak mampu, Abu Bakar tidak ragu-ragu untuk mengambil hak mereka secara sah walaupun dengan cara kekerasan. Ia menegaskan, “Demi Allah, jika mereka enggan membayar seutas tali yang mengikat seekor unta, yaitu apa yang patut mereka bayarkan kepada Rasulullah saw, saya akan menyatakan perang terhadap mereka karena keengganan mereka.”

Abu Bakar r.a. pernah berkata kepada Anas r.a. “jika seseorang mempunyai kewajiban membayar zakat berupa seekor unta betina berumur 1 tahun tetapi dia tidak mempunyainya, lalu menawarkan seekor unta betina 2 tahun, maka hal yang demikian dapat diterima dan petugas zakat akan mengembalikan kepada orang tersebut sebanyak 20 dirham atau 2 ekor domba sebagai kelebihan atas pembayarannya.” Dalam konteks yang lain, beliau r.a juga pernah menyampaikan ke Anas r.a “Kekayaan orang yang berbeda tidak dapat digabung atau kekayaan yang telah digabung tidak

dapat dipisahkan (karena dikawatirkan akan terjadi kekurangan atau kelebihan zakatnya).”

Khalifah Abu Bakar mengikuti jejak kebijakan Rasulullah saw dalam mengumpulkan dan membelanjakan harta zakat sebagai pendapatan negara dan disimpan di baitul maal. Kemudian zakat yang telah terkumpul itu langsung didistribusikan kepada kaum muslimin yang berhak menerimanya hingga tidak tersisa. Yaitu kepada: fakir, miskin, amil, mualaf, hamba sahaya, *ghorim*, *sabilillah* dan *ibnu sabil*.

Kebijakan distribusi kekayaan kepada semua sahabat Rasul saw pada masa Abu Bakar ini adalah dengan tidak membedakan antara kibar sahabat atau yang baru masuk Islam, antara hamba dengan orang merdeka, pria atau wanita. Semua diberlakukan sama (*tasawy*) dengan prinsip sama rata sepanjang pemerintahan beliau r.a. jika terjadi sisa harta kelebihan dari pembagian tadi, maka oleh Abu Bakar r.a dibagikan kepada masyarakat. Hal ini pernah ditentang oleh Umar bin Khattab dengan menyampaikan bahwa umat Islam terdahulu (*ashabiqunal awwalun*) seharusnya diutamakan dari pada orang-orang yang masuk Islam belakangan. Namun, Abu Bakar r.a tetap dalam pendiriannya dengan mengatakan kepada Umar r.a, ”Saya sangat menyadari akan kelebihan dan keutamaan orang-orang yang kamu sebutkan, dan masalah tersebut akan dibalas oleh Allah SWT. Sedangkan masalah kebutuhan hidup dengan kesamaan ini lebih baik daripada dengan prinsip lebih mengutamakan (*tafadhul*)”.

Keputusan khalifah menjadi rujukan dan menghilangkan perbedaan (*amrul imam yarfa'ul khilaf*). Maka yang diberlakukan adalah keputusan Abu Bakar ash-Shidiq bukan pendapat Umar bin Khattab.

Dalam kebijakan tanah hasil taklukan (*kharajiyah*), Abu Bakar menggunakan konsep Rasulullah saw, yaitu dengan tetap diberikan kepada kaum muslimin dan sebagian yang lain menjadi tanggungan negara. Sedangkan dalam menangani tanahtanah orang-orang murtad, beliau r.a mengambil alih tanah-tanah tersebut kemudian dimanfaatkan demi kepentingan umat Islam secara keseluruhan.

Diriwayatkan oleh Ibnu Sa'ad (penulis biografi para tokoh muslim), bahwa Abu Bakar membawa barang-barang dagangannya yang berupa bahan pakaian di pundaknya dan pergi ke pasar untuk menjualnya. Di tengah jalan, ia bertemu dengan Umar bin Khaththab. Umar bertanya, "Anda mau kemana, hai Khalifah?" Abu Bakar menjawab, "Ke pasar." Umar berkata, "Bagaimana mungkin Anda melakukannya, padahal Anda telah memegang jabatan sebagai pemimpin kaum muslimin?" Abu Bakar menjawab, "Lalu dari mana aku akan memberikan nafkah untuk keluargaku?" Umar berkata, "Pergilah kepada Abu Ubaidah (pengelola Baitul Mal), agar ia menetapkan sesuatu untukmu." Keduanya pun pergi menemui Abu Ubaidah, yang segera menetapkan santunan (*ta'widh*) yang cukup untuk Khalifah Abu Bakar, sesuai dengan kebutuhan seseorang secara sederhana, yakni 4000 dirham setahun yang diambil dari Baitul Mal.

Menjelang ajalnya tiba, karena khawatir terhadap tunjangan yang diterimanya dari Baitul Mal, Abu Bakar berpesan kepada keluarganya untuk mengembalikan tunjangan yang pernah diterimanya dari Baitul Mal sejumlah 8000 dirham. Ketika keluarga Abu Bakar mengembalikan uang tersebut setelah beliau meninggal, Umar berkomentar, “Semoga Allah merahmati Abu Bakar. Ia telah benar-benar membuat payah orang-orang yang datang setelahnya.” Sikap Abu Bakar yang mengembalikan uang tersebut merupakan sikap yang berat untuk diikuti dan dilaksanakan oleh para Khalifah generasi sesudahnya.

Selama pemerintahan Abu Bakar (2 tahun) harta baitul maal tidak pernah menumpuk dalam jangka waktu yang lama karena langsung didistribusikan kepada kaum muslimin. Semua warga negara mendapatkan bagian yang sama dari hasil pendapatan negara. Apabila pendapatan meningkat maka setiap warga negara mendapatkan manfaat yang sama dan tidak seorang pun yang dibiarkan dalam kemiskinan. Hal ini terjadi sampai beliau r.a wafat, bahkan hanya ditemukan dalam kas negara satu dirham saja.

## **2) Masa Kekhalifahan Umar Ibn Khaththab r.a (13-23 H/634-644 M)**

Pada masa pemerintahannya yang berlangsung selama sepuluh tahun, Umar Ibn al-Khattab banyak melakukan ekspansi hingga wilayah Islam meliputi Jazirah Arab, sebagian kekuasaan Romawi (Syiria, Palestina, dan Mesir), serta sebagian wilayah Persia, termasuk Irak. Atas

keberhasilannya tersebut, orang-orang barat menjuluki Umar sebagai *the Saint Paul of Islam*.<sup>84</sup>

Pada tahun 16 H, bangunan lembaga Baitul Mal pertama kali didirikan dengan madinah sebagai pusatnya. Hal ini kemudian diikuti dengan pendirian cabang-cabang di ibukota provinsi. Untuk menangani masalah tersebut, khalifah Umar Ibn al-Khattab menunjuk Abdullah Ibn Iqram sebagai bendahara Negara dengan Abdurrahman Ibn Ubaid al-Qari sebagai wakilnya.<sup>85</sup>

Untuk mendistribusikan harta Baitul Mal, khalifah Umar Ibn al-Khattab mendirikan beberapa departemen yang dianggap perlu, seperti:<sup>86</sup>

- a. Departemen Pelayanan Militer. Departemen ini berfungsi untuk mendistribusikan dana bantuan kepada orang-orang yang terlibat dalam peperangan. Besarnya jumlah dana bantuan ditentukan oleh jumlah tanggungan keluarga setiap penerima dana.
- b. Departemen Kehakiman dan Eksekutif. Departemen ini bertanggung jawab terhadap pembayaran gaji para hakim dan pejabat eksekutif. Besarnya ini ditentukan oleh dua hal, yaitu jumlah gaji yang diterima harus mencukupi kebutuhan keluarganya agar terhindar dari praktek suap dan jumlah gaji yang diberikan harus sama dan walaupun terjadi perbedaan, hal itu tetap dalam batas-batas kewajaran.

---

<sup>84</sup>Adi Warman Azwar Karim, *op.cit*, hlm. 58

<sup>85</sup>Euis Amaliah, *op.cit*, hlm. 91

<sup>86</sup>*Ibid*, hlm. 92

- c. Departemen Pendidikan dan Pengembangan Islam. Departemen ini mendistribusikan bantuan dana bagi penyebar dan pengembang ajaran Islam beserta keluarganya, seperti guru dan juru dakwah.
- d. Departemen Jaminan Sosial. Departemen ini berfungsi untuk mendistribusikan dana bantaun kepada seluruh fakir miskin dan orang-orang yang menderita.

Pada masa pemerintahannya, khalifah Umar Ibn al-Khattab mengklasifikasi pendapatan Negara menjadi empat bagian, yaitu:<sup>87</sup>

1. Pendapatan zakat dan *ushr* (pajak tanah). Pendapatan ini didistribusikan dalam tingkat local jika kelebihan sudah disimpan di Baitul Mal pusat dan dibagikan kepada delapan ashnaf
2. Pendapatan *khumus* dan sedekah. Pendapatan ini didistribusikan kepada para fakir miskin atau untuk membiayai mereka yang sedang mencari kesejahteraan, tanpa diskriminasi apakah ia seorang Muslim atau bukan.
3. Pendapatan *kharaj*, *fa'i*, *jizyah*, *ushr* (pajak perdagangan), dan sewa tanah. Pendapatan ini digunakan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta untuk menutupi biaya operasional administrasi, kebutuhan militer dan sebagainya.
4. Pendapatan lain-lain. Pendapatan ini digunakan untuk membayar para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar dan dana sosial lainnya.

---

<sup>87</sup>*Ibd*, hlm. 93

### 3) Masa Kekhalifahan Ustman Ibn Affan r.a (23-35 H/644-656 M)

Masa pemerintahannya berlangsung selama 12 tahun. Pada enam tahun pertama masa pemerintahannya, khalifah Ustman Ibn Affan melakukan penataan baru dengan mengikuti kebijakan Umar Ibn al-Khattab. Dalam rangka pengembangan sumber daya alam, beliau melakukan pembuatan saluran air, pembangunan jalan-jalan, dan pembentukan organisasi kepolisian secara permanent untuk mengamankan jalur perdagangan.<sup>88</sup>

Dalam pendistribusian harta Baitul Mal, khalifah Ustman Ibn Affan menerapkan prinsip keutamaan seperti halnya Umar Ibn al-Khattab. Khalifah Ustman Ibn Affan tetap mempertahankan sistem pemberian bantuan dan santunan serta memberikan sejumlah besar uang kepada masyarakat yang berbeda-beda. Dalam hal penegelolaan zakat, khalifah Ustman Ibn Affan mendelegasikan kewenangan menaksir harta yang dizakati kepada para pemiliknya. Hal ini dilakukan untuk mengamankan zakat dari berbagai gangguan dan masalah dalam pemeriksaan kekayaan yang tidak jelas oleh beberapa oknum pengumpul zakat. Karena itu, khalifah Ustman Ibn Affan membuat beberapa perubahan administrasi tingkat atas dan pergantian beberapa gubernur.<sup>89</sup>

Ia juga menerapkan kebijakan membagi-bagi tanah kepada individu-individu untuk reklamasi dan kontribusi kepada Baitul Mal. Dari hasil kebijakan ini, Negara memperoleh pendapatan sebesar 500 juta dirham atau

---

<sup>88</sup>*Ibid*, hlm. 94

<sup>89</sup>*Ibid*, hlm. 96

naik 41 juta dirham jika dibandingkan pada masa Umar Ibn al-Khattab yang tidak membagi-bagikan tanah tersebut.<sup>90</sup>

#### **4) Masa Kekhalifahan Ali Ibn Abi Thalib r.a (35-40 H/656-661 M)**

Ali Ibn Abi Thalib membenahi sistem administrasi Baitul Mal, baik di tingkat pusat maupun daerah hingga semuanya berjalan dengan baik. Dalam pendistribusian harta Baitul Mal, khalifah Ali Ibn Abi Thalib menerapkan sistem pemerataan. Selama masa pemerintahannya, khalifah Ali Ibn Abi Thalib menetapkan pajak terhadap pemilik hutan sebesar 4000 dirham dan mengizinkan Ibnu Abbas, Gubernur Kufah, memungut zakat terhadap sayuran segar yang akan digunakan sebagai distribusi setiap pekan sekali untuk pertama kalinya diadopsi. Hari kamis adalah hari pendistribusian, pada hari itu, semua perhitungan diselesaikan dan pada hari sabtu dimulai perhitungan baru.<sup>91</sup>

Dari segi alokasi pengeluaran kurang lebih masih tetap sama sebagaimana halnya pada masa pemerintahan khalifah Umar. Khalifah Ali memiliki konsep yang jelas tentang pemerintahan, administrasi umum dan masalah-masalah yang berkaitan dengannya. Konsep ini dijelaskan dalam suratnya yang terkenal yang ditujukan kepada Malik Ashter bin Harits. Surat yang mendeskripsikan tugas, kewajiban serta tanggung jawab para penguasa dalam mengatur berbagai prioritas pelaksanaan dispensasi keadilan serta pengawasan terhadap para pejabat tinggi dan staf-stafnya.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup>*Ibid*

<sup>91</sup>Adi Warman Azwar Karim, *op.cit*, hlm. 85

<sup>92</sup>*Ibid*, hlm. 86



### c. Sumber Keuangan Publik Islam

Sumber pendapatan keuangan publik Islam pada masa Rasulullah SAW dan para khalifah mencakup zakat, '*usyr, ghanimah, fai*', *jizyah*, dan *kharaj*. Lima yang pertama telah disebutkan di dalam al-Qur'an, sedangkan yang keenam merupakan perluasan dari harta *fai*' di dalam negara Islam. Semua sumber pendapatan tersebut digunakan untuk membiayai berbagai pengeluaran penting negara.<sup>93</sup>

Institusi keuangan Islam tersebut sudah mengalami perkembangan semenjak hijrahnya Nabi SAW dan para shahabat ke Madinah, di mana beberapa ketentuan sumber dana telah ditetapkan.<sup>94</sup> Berikut penjelasannya:

#### 1) Zakat

Pusat dari sumber keuangan negara dalam ekonomi Islam adalah zakat. Pendapatan zakat didistribusikan untuk para mustahik yang meliputi delapan golongan (*asnab*). Zakat sebagai sumber penerimaan utama memiliki potensi yang besar mengingat hukumnya yang wajib. Selain itu objek zakat dalam dunia modern saat ini bertambah luas dengan dimungkinkannya menarik zakat profesi selain zakat pertanian dan peternakan, zakat perusahaan dan sebagainya. Ajaran Islam dengan rinci telah menentukan syarat, kategori harta yang harus dikeluarkan zakatnya, dan lengkap dengan tarifnya. Pemerintah juga dapat

---

<sup>93</sup>Muhammad Sharif Chaudhry, *Sistem Ekonomi Islam*, Terj: Suherman Rosyidi, (Jakarta: Prenada Media Group, 2012), hlm. 253.

<sup>94</sup>Said Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*, (Jakarta: Zikrul Hakim, 2004), hlm: 96

memperluas objek yang wajib dizakati dengan berpegang pada nash umum yang ada dan pemahaman terhadap realita modern.

## 2) *Jizyah*

*Jizyah* merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan non-muslim sebagai kompensasi atas fasilitas (jaminan) sosial ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang non-muslim selama mereka tetap pada kepercayaannya. Namun apabila mereka telah memeluk agama Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. *Jizyah* tidak wajib jika orang kafir yang bersangkutan tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya.

## 3) *Kharaj*

*Kharaj* adalah pajak atas tanah yang dimiliki kalangan non-muslim di wilayah negara muslim. Tanah yang pemiliknya masuk Islam, maka tanah itu menjadi milik mereka dan dihitung sebagai tanah '*usyr* seperti tanah yang dikelola di kota Madinah dan Yaman. Penentuan besarnya *kharaj* ditentukan oleh karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi.

## 4) *Khums*

*Khums* adalah dana yang diperoleh dari seperlima bagian rampasan perang. *Khums* juga merupakan suatu sistem pajak proporsional, karena ia adalah persentase tertentu dari rampasan perang yang diperoleh tentara Islam sebagai ghanimah setelah memenangkan

peperangan. Persentase tertentu dari pendapatan sumber daya alam, barang tambang, minyak bumi dan barang-barang tambang lainnya juga dikategorikan *khums*.

#### 5) ‘*Ushur* (Pajak Perdagangan)

Dalam hal ini ‘*ushur* adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Pajak ini berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Permulaan ditetapkannya ‘*ushur* di negara Islam adalah di masa khalifah dengan landasan penegakan keadilan, karena ‘*ushur* dikenakan pada para pedagang muslim ketika mereka mendatangi daerah asing. Tempat berlangsungnya pemungutan ‘*ushur* adalah pos perbatasan negara Islam, baik pintu masuk maupun pintu keluar.

#### **d. Pengeluaran Keuangan Publik Islam**

Pengeluaran Negara diartikan sebagai pengeluaran pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya, tergantung pada macam dan sifat dari pengeluaran pemerintah tersebut.

Secara garis besar pengeluaran pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam:

1. Pengeluaran yang merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi dimasa mendatang
2. Pengeluaran yang langsung memberikan kesejahteraan dan kemakmuran

masyarakat

3. Pengeluaran yang merupakan penghematan terhadap pengeluaran dimasa mendatang
4. Pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja yang lebih luas dan menyebarkan daya beli yang lebih luas

Pengeluaran Negara berdasarkan sifatnya antara lain:<sup>17</sup>

- a) Pengeluaran Negara yang bersifat *self-liquidating* (yang mampu memberikan keuntungan), yakni pengeluaran Negara yang berupa pemberian jasa kepada masyarakat sehingganya nantinya akan mendapat pembayaran kembali dari masyarakat dari barang atau jasa yang diberikan BUMN kepada masyarakat. Ini berarti dengan adanya BUMN, maka Negara harus mengeluarkan biaya tetapi nantinya akan mendapat hasil juga.
- b) Pengeluaran Negara yang bersifat *reproduktif*, yaitu yang berakibat masyarakat dapat melakukan usaha dan meningkatkan penghasilannya. Dilain pihak pemerintha akan menerima pendapatan juga misalnya dari retribusi dan pajak dari masyarakat
- c) Pengeluaran uang Negara *tidak produktif*, misalnya pengeluaran untuk membuat monument yang tidak menghasilkan pemasukan kembali. Pengeluaran untuk membiayai peperangan atau menumpas pemberontakan, dan lain-lain
- d) Pengeluaran untuk *penghematan masa mendatang*, misalnya untuk penyantnan anak yatim, kalau dimulai sejak dini biayanya lebih ringan

dari pada kalau terlambat.

Pengeluaran negara merupakan salah satu cara yang biasa ditempuh untuk mencapai pemerataan pendapatan dan kemakmuran yang seimbang. Dalam perekonomian modern, pengeluaran pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi supaya mencapai tingkat produksi serta pertumbuhan yang lebih tinggi dan mampu meningkatkan permintaan secara langsung yang dapat membangkitkan atau menimbulkan keadaan yang sesuai dengan daya dorong produksi.

Di negara-negara sedang dan kurang berkembang, pengeluaran negara dapat secara langsung dilakukan untuk menciptakan tenaga-tenaga terampil melalui program-program pendidikan dan latihan. Dengan adanya hal semacam ini administrator dapat meningkatkan proses akumulasi kapital. Sedangkan di dalam proses mempercepat akumulasi kapital, administrator dapat memaksimalkan manfaat-manfaat pengeluaran dan mencegah atau mengurangi pengaruh-pengaruh insidental yang merugikan.

Di samping itu, pengeluaran negara dipergunakan sebagai alat untuk mencapai stabilitas ekonomi dan untuk peningkatan produksi, tujuannya adalah untuk mencapai pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Walaupun untuk negara maju dan untuk negara sedang dan kurang berkembang berbeda dalam prioritasnya, namun pengeluaran negara berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi. Di antaranya ialah adanya kemampuan kerja, kemauan serta kemampuan

menghemat dari pada rakyat dan investasi rakyat suatu negara yang bersangkutan. Pengaruh yang jelas akan sangat tergantung pada bentuk serta jumlah pengeluaran negara yang tepat sesuai dengan ruang lingkungannya. Dengan kata lain, pengeluaran negara hanya merupakan salah satu atau hanya merupakan bagian dari kebijaksanaan ekonomi yang mungkin dijalankan oleh suatu negara.

Pengeluaran keuangan publik Islam mempunyai karakter dasar di antaranya adalah dengan menetapkan kriteria prioritas. Al-Syathibi memberikan kriteria lain bagi pengeluaran keuangan publik Islam. Baginya, sasaran syari'ah harus dilindungi untuk meningkatkan kesejahteraan (*mashlahah*) masyarakat. Karena itu, ia membagi kepentingan publik ke dalam tiga kategori, yaitu primer (*dharuriyah*), sekunder (*hajjiyah*) dan anjuran (*tahsiniyah*).<sup>95</sup> Syathibi melihat, sasaran syari'ah terbagi-bagi lagi, karena mereka tak dapat dielakkan dalam mempertahankan kepentingan agama (*din*), jiwa (*nafs*), garis keturunan (*nasl*), harta (*maal*) dan akal (*'aql*).<sup>96</sup>

Klasifikasi kepentingan publik dari al-Shatiby ini mengisyaratkan, pengeluaran keuangan publik diperlukan berdasarkan untuk melindungi sasaran syari'ah. Sesuai dengan kriteria ini, sejumlah tujuan pembelanjaan publik yang disebutkan sebelumnya, seperti pemenuhan kebutuhan, penegakan hukum dan ketentraman, dakwah dan pertahanan nasional adalah tujuan-tujuan wajib. Sementara tujuan-tujuan

---

<sup>95</sup>Al-Syathibi, *al-Muwafaqat*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), vol. 2, hlm. 8

<sup>96</sup>*Ibid*, hlm. 10

seperti pembayaran bantuan hidup dan pensiunan, pembangunan dan proyek kesejahteraan dipandang sebagai tujuan yang diperlukan dan dianjurkan.

Di sisi lain, melalui pengeluaran keuangan publik yang menyeluruh, pendapatan *fa'i* juga dialihkan untuk manfaat umum semua pihak. Menariknya, dampak ekonomi pengalihan pendapatan melalui pengeluaran keuangan publik tersebut dikenal di kalangan ulama awal. Terkait dengan penjelasan tentang pengeluaran keuangan publik, al-Mawardi mengatakan bahwa setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik.<sup>97</sup>

Di samping itu, menurut pendapat al-Mawardi, pengeluaran keuangan publik merupakan alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi. Pernyataan tersebut juga mengisyaratkan, pengeluaran keuangan publik akan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan.

Peran pemerintah diperlukan dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian, bukan hanya menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, selain memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi.

---

<sup>97</sup>Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah...Op.Cit*, hlm. 176.

Setiap anggota masyarakat berharap dapat memenuhi kebutuhannya, sehingga diperlukan adanya keamanan dan keadilan yang dapat difasilitasi negara, salah satunya menggunakan barang dan jasa dalam berbagai bentuknya, termasuk uang, sumber daya ekonomi yang meliputi sumber daya manusia (SDM), alam, modal, dan sebagainya. Dalam hal ini, pemerintah melakukan pengeluaran finansial untuk memenuhi tujuan tersebut.

Pengeluaran publik terkait dengan peran negara dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dirinci al-Mawardi,<sup>98</sup> berupa penegakan agama dan hukum, perlindungan masyarakat, dakwah, menciptakan kemakmuran, pemenuhan kebutuhan dasar, dan administrasi keuangan dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan publik dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaannya.

Dalam sistem kapitalis yang menganut ekonomi bebas, seperti diungkapkan Adam Smith, salah satu pelopor kapitalisme, menegaskan bahwa peran pemerintah dalam pengeluaran keuangan publik dikelompokkan menjadi empat macam, yaitu: pertama, *expense of defence*; untuk melindungi masyarakat (fungsi pertahanan); kedua, *expense of justice*; untuk menciptakan keadilan; ketiga, *expense of public works and public of institutions*; untuk membangun dan memelihara pekerjaan dan lembaga publik; dan keempat, *expense of supporting the*

---

<sup>98</sup>*Ibid*, hlm. 234-236



*dignity of the sovereign*; untuk membantu meningkatkan martabat negara.<sup>99</sup>

Gagasan Adam Smith menunjukkan peran kebebasan ekonomi dalam menciptakan kemakmuran masyarakat, sehingga dibutuhkan keamanan, ketertiban hukum, prasarana ekonomi, dan sebagainya. Namun, kelemahan-kelemahan gagasannya terletak pada kekuatan ekonomi berbeda-beda dalam masyarakat, kesempatan yang berbeda, bahkan kurang mempertimbangkan bila terjadi kompetisi yang tidak jujur (*unfair competition*) dan perang-bebas liberalisme (*free-fight liberalisme*).

Adapun dalam sistem ekonomi Islam kepemilikan harta oleh pelaku ekonomi diperoleh berdasarkan hak dan kedudukannya. Allah melarang tindakan ekonomi dengan jalan yang batil (QS. al-Baqarah:188). Jika demikian, semua transaksi dalam kegiatan ekonomi yang mengandung unsur ketidakadilan dilarang dalam Islam, termasuk kompetisi yang tidak jujur, dan kebebasan individu dalam memperoleh harta. Oleh karena itu, untuk menciptakan keadilan dan kemakmuran masyarakat, peran pemerintah diperlukan dalam mendistribusikan keuangan untuk memenuhi kebutuhan dasar ekonomi.

Berdasarkan aturan di atas maka dalam sistem ekonomi Islam pengeluaran keuangan publik bergantung pada tugas-tugas yang harus dilaksanakan negara untuk meraih tujuan sosial-ekonomi negara. Adapun

---

<sup>99</sup>Edi Soepangat dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama & STIE Perbanas, 1991), hlm. 38-40.

tujuan pengeluaran keuangan publik menurut sistem ekonomi Islam, antara lain:

### **1) Pemenuhan Kebutuhan**

Pemenuhan kebutuhan dasar orang fakir, miskin dan papa merupakan tujuan utama pengeluaran keuangan publik. Tujuan ini begitu penting sehingga pendapatan dari ketiga kategori utama tersebut digunakan untuk memenuhinya. Di samping zakat dan *ghanimah*, pendapatan *fa'i* juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan orang miskin. Pada masa awal negara Islam, pendapatan *fa'i* dari tanah Khaibar, Fadak dan Banu Nazhir sebagai sumber tetap bagi orang fakir, musafir dan kebutuhan darurat lainnya. Pemenuhan kebutuhan, yang meliputi makanan, pakaian dan tempat bernaung, disebut sebagai kewajiban sosial (*fardh kifayah*). Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, Nabi menyerukan sumbangan sukarela dan bahkan beralih ke pinjaman publik untuk memenuhi tujuan ini. Para fuqaha' kemudian membolehkan pembebanan pajak tambahan untuk membiayai kebutuhan tujuan ini.

### **2) Pertahanan (Militer)**

Pertahanan nasional merupakan salah satu tugas negara yang sangat penting. Sejak masa awal Islam, keuangan yang cukup telah digunakan memenuhi kebutuhan perang. Begitu pentingnya tujuan ini sehingga selain *fa'i*, pendapatan dari *ghanimah* dan zakat juga digunakan

untuk persiapan perang.<sup>100</sup> Secara historis, Nabi menjadikan tanah Fadak dan Banu Nadzir sebagai cadangan untuk memenuhi biaya perang. Biaya pertahanan meliputi pembayaran gaji dan bantuan kepada para tentara, tanggungan mereka, janda perang, persenjataan dan kuda. Pensiunan dan bantuan keuangan diberikan kepada mereka yang terlibat dalam memerangi musuh-musuh.<sup>101</sup>

### **3) Pelayanan Administrasi**

Pengembangan wilayah Islam menyebabkan perlunya pengaturan administrasi yang sistematis, karena itu pemerintah memerlukan banyak uang untuk membayar gaji para pegawai, dan orang-orang yang dipekerjakan dalam layanan sipil, hukum, dan administrasi lainnya. Al-Mawardi menyebutkan tugas-tugas ini dalam pembahasannya tentang tugas-tugas penguasa, dan menyarankan agar pendapatan *fa'i* digunakan untuk menggaji para gubernur dan hakim, gaji para guru, pelayan sipil, dan pekerja lainnya di layanan publik.<sup>102</sup>

### **4) Keamanan Sosial**

Jaminan keamanan sosial bagi setiap warga negara merupakan salah satu tugas utama negara Islam awal dan banyak uang yang telah digunakan untuk tujuan ini. Keamanan sosial meliputi pemberian pensiunan dan bantuan bagi para janda perang dan anak-anak mereka, pensiunan bagi orang-orang usia lanjut, peringanan penduduk dari hutang dan sebagainya. Keamanan sosial diberikan, di samping kepada kaum

---

<sup>100</sup> Abu Ubayd, *al-Amwal...Op.Cit*, hlm: 14

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm: 70

<sup>102</sup> Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah...Op.Cit*, hlm. 174

Muslim, juga kepada ahl al-dhimmah (penduduk non-Muslim di negara Islam). Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh khalifah ‘Umar dengan memerintahkan pemberian bantuan kepada non-Muslim yang lemah, buta, dan lanjut usia. Jenis pemberian serupa juga diberikan oleh ‘Umar II bagi para orang tua jompo dan lemah.<sup>103</sup>

### **5) Pensiunan**

Pemberian pensiunan juga menjadi salah satu tujuan utama pembelanjaan negara Islam awal. Sebenarnya, bagian terbesar dari keuangan negara digunakan untuk memenuhi tujuan ini. Khalifah ‘Umar berinisiatif memberikan pensiunan kepada mereka yang telah berjasa bagi Islam dan negara. Ransum bulanan juga diberikan kepada mereka yang merasa membutuhkan. ‘Umar II bahkan menawarkan bantuan keuangan bagi biaya pernikahan kaum fakir miskin. Di samping pemberian ini, khalifah ‘Umar pernah memberikan pensiunan berdasarkan awal masuk Islamnya seseorang dan perjuangannya di jalan Islam.<sup>104</sup> Tujuan pembelanjaan ini menunjukkan perhatian pemerintah terhadap masyarakat yang telah berusia lanjut dan juga memiliki status miskin.

### **6) Pendidikan**

Ini merupakan salah satu tujuan yang penting yang berhubungan dengan pengeluaran keuangan publik semenjak masa awal negara Islam. Khalifah ‘Umar menugaskan para guru yang digaji agar mengajar

---

<sup>103</sup> Abu Ubayd, *Kitab al-Amwal, Op.Cit*, hlm. 50

<sup>104</sup> *Ibid*, hlm. 265

penduduk di desa-desa. Juga diriwayatkan, ia telah mengangkat instruktur yang digaji untuk mengajarkan al-Qur'an.<sup>105</sup> Ibn Taimiyah menganjurkan agar mereka yang terlibat dalam mengajar dan membimbing masyarakat dalam masalah keagamaan dan mencurahkan diri mereka dalam pengajaran harus didukung dari keuangan publik.<sup>106</sup>

## 7. Pembangunan Sarana dan Prasarana

Daftar tujuan pengeluaran keuangan publik di atas sebagaimana dapat dilihat dalam tulisan-tulisan Islam awal tidaklah dapat dikatakan sempurna. Daftar tersebut hanyalah beberapa dari tujuan-tujuan tetap dan penting. Di samping itu, ada berbagai proyek manfaat publik dan infrastruktur sosio-ekonomi yang dijalankan oleh negara untuk memperkuat perkembangan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proyek-proyek ini meliputi pembangunan jalan, jembatan, penggalian kanal, pembersihan saluran air dan proyek-proyek pembangunan lainnya.<sup>107</sup>

Dalam pandangan Abu Yusuf, karena proyek pembangunan ini membutuhkan biaya yang sangat tinggi, proyek tersebut harus disediakan untuk umum dan cuma-cuma. Karena itu, ia menyarankan agar seluruh biaya yang diperlukan bagi pengadaan proyek pembangunan harus ditanggung oleh negara.<sup>108</sup> Adapun pandangan Abu 'Ubayd,<sup>109</sup> menyebutkan bahwa khalifah 'Umar (khalifah yang kedua) juga

---

<sup>105</sup> *Ibid*, hlm. 275

<sup>106</sup> Ibn Taymiyah, *Majmu' Fatawa*, vol. 28, hlm. 562.

<sup>107</sup> Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, *Op.Cit*, hlm. 109.

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 110

<sup>109</sup> Abu Ubayd, *Kitab al-Amwal*, *Op.Cit*, hlm. 265.

memerintahkan agar keuangan negara digunakan untuk meningkatkan pertanian. Dalam preseden seperti itu, ia memerintahkan salah seorang administraturnya agar memberikan bantuan keuangan kepada para petani guna mengembangkan tanah gundul dan tak dapat ditanami.

## C. Zakat Sebagai Instrumen Utama Keuangan Negara

### 1. Defenisi Zakat

Zakat secara bahasa berarti *an-numu wa az-ziyadah* (tumbuh dan berkembang). Kadang-kadang dipakai dengan makna *ath-thaharah* (suci), *al-barakah* (berkah). Zakat dalam pengertian suci, adalah membersihkan diri, jiwa, dan harta. Seseorang yang mengeluarkan zakat berarti dia telah membersihkan diri dan jiwanya dari penyakit kikir, membersihkan hartanya dari hak orang lain. Sementara itu, zakat dalam pengertian berkah adalah sisa harta yang sudah dikeluarkan zakatnya secara kualitatif akan mendapatkan berkah dan akan berkembang walaupun secara kuantitatif jumlahnya berkurang:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ  
سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ﴿١٠٣﴾

Artinya: “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka, dan berdoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketentraman Jiwa bagi mereka dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui”. (QS. At-Taubah [9]: 103).

Dan jika pengertian itu dihubungkan dengan harta, maka, zakat adalah bagian dari harta yang wajib diberikan oleh setiap muslim yang memenuhi syarat kepada orang-orang tertentu, dengan syarat-syarat tertentu pula agar dapat bertambah karena suci dan berkah (membawa kebaikan bagi hidup dan kehidupan yang punya).<sup>110</sup>

Dalam al-Qur'an terdapat 32 buah kata zakat, bahkan sebanyak 82 kali diulang sebutannya dengan memakai kata-kata yang sinonim dengannya, yaitu sedekah dan infak. Pengulangan tersebut mengandung maksud bahwa zakat mempunyai keduduakn, fungsi dan peranan yang sangat penting. Dari 32 kata yang terdapat di dalam al-Qur'an, 29 kata di antaranya bergandengan dengan kata shalat seperti surah al-Muzammil [73]: 20, al-Bayyinah [98]: 5; Maryam [19]: 31; al-Baqarah [2]: 43, 83, 227; al-Anbiya [21]: 73, dan al-Maidah [5]: 12,55. Hal ini memberi isyarat tentang eratnya hubungan antara ibadah zakat dengan ibadah shalat.<sup>111</sup>

Dalam perspektif fiqh, zakat merupakan mengeluarkan bagian tertentu dari harta tertentu yang telah sampai nisabnya untk orang-orang yang berhak menerimanya (mustahiq zakat) dengan syarat-syarat tertentu. Orang yang menjadi mustahiq zakat berdasarkan surah At-Taubah [9] ayat 60 adalah fakir, miskin, amil, para muallaf, hamba sahaya (riqab), orang-

---

<sup>110</sup>M. Sholahuddin, *Lembaga Keuangan dan Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), hlm. 265

<sup>111</sup>Abdurrachman Qadir, *Zakat (dalam Konteks Mahdah dan Sosial)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 43.

orang yang berhutang (gharimin), fi sabilillah, dan para musafir (ibn sabil).<sup>112</sup>

Zakat merupakan salah satu rukun Islam, zakat adalah sumber utama pendapatan keuangan publik Islam. Zakat diwajibkan atas berbagai macam kepemilikan seorang muslim, baik dalam bentuk emas dan perak, uang, harta dagangan, hewan ternak maupun hasil bumi yang berupa tanam-tanaman dan buah-buahan, pertambangan dan harta karun.<sup>113</sup>

Sumber utama pendapatan di dalam suatu pemerintahan Negara Islam pada priode klasik serta di Negara-negara Islam pada umumnya adalah zakat. Zakat dipandang sebagai bentuk kewajiban keagamaan terpenting yang dikenakan kepada umat Islam. Oleh karena itu, zakat dipandang sebagai bentuk ibadah yang tidak dapat digantikan oleh model sumber pembiayaan Negara apapun di manapun juga. Karena itulah khalifah pertama Abu Bakar pernah memerangi orang-orang yang membangkang untuk membayar zakat setelah pendekatan persuasif tidak mereka terima.<sup>114</sup>

Zakat dipungut berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah. Al-Qur'an menyatakan hal ini dalam surat al-Baqarah (2) ayat 43, yang berbunyi:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ ﴿٤٣﴾

Artinya: “Dan dirikanlah sholat dan tunaikanlah zakat dan rukuklah beserta orang-orang yang rukuk”. (QS. Al-Baqarah: 43).

---

<sup>112</sup>Rozalinda, *Ekonomi Islam; Teori dan Aplikasinya Pada Aktivitas Ekonomi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 248-263.

<sup>113</sup>Zakat diwajibkan ketika Nabi SAW di Makkah, tetapi ketentuan dan nishabnya ditetapkan setelah Nabi SAW hijrah ke Madinah. Ahmad Azhar Basyir, *Keuangan Negara dan Hisbah Dalam Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 7.

<sup>114</sup>M. Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm: 248. Lihat juga Muhammad Sharif Chaudhry, *op.cit*, hlm: 254



Ditempat lain al-Qur'an menyuruh Nabi SAW mengumpulkan zakat sebagai berikut:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ  
لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya: "Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan menyucikan mereka dan berdo'alah untuk mereka. Sesungguhnya do'a kamu itu menjadi ketentraman jiwa bagi mereka dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui." (QS. At-Taubah: 130).

Pelaksanaan zakat tidak cukup hanya diserahkan kepada kesadaran para wajib zakat. Pemerintah dapat meminta secara langsung bahkan memaksa untuk membayar zakat. Hal ini didasarkan pada instruksi Nabi SAW kepada para sahabat.

Zakat dipungut dari kekayaan seorang muslim, dewasa, sehat ingatan, merdeka serta mampu. Zakat tidak dibebankan kepada anak kecil dan orang gila, dalam hal ini yang membayar adalah walinya. Zakat juga tidak boleh diberikan kepada Bani Hasyim beliau adalah kakek buyut Nabi Muhammad Saw dan tidak boleh diberikan kepada non muslim.

Harta zakat yang dikumpulkan pemerintah melalui lembaga 'amil didistribusikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya, meliputi fakir, miskin, amil zakat, mu'allaf, orang yang berhutang, budak, fi sabilillah dan ibn sabil. Pendistribusian zakat terhadap mereka yang tergolong *ashnaf* delapan tersebut dapat disesuaikan dengan masa dan

tempat.<sup>115</sup> Sebagaimana firman Allah SWT dalam al-Qur'an Surat at-Taubah (9) ayat 60:

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي  
الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَإِنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ  
حَكِيمٌ

Artinya: “*Sesungguhnya, zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk dijalan Allah, dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.*” (QS. at-Taubah: 60)

Istilah “zakat” disebut dalam al-Qur'an sebanyak 32 kali dan bentuk sinonimnya, *shadaqah* dan *infaq* disebut sebanyak 82 kali. Istilah zakat yang disebut sebanyak 32 kali mencakup 8 ayat yang turun pada periode Makkah dan 24 ayat pada periode Madinah. Pada periode Makkah, misalnya QS. al-Muzammil ayat 20 dan al-Bayyinah ayat 5.<sup>116</sup> Pada kedua ayat tersebut zakat merupakan anjuran berbuat baik kepada fakir miskin dan orang yang membutuhkan bantuan. Sedangkan pada periode Madinah, seperti QS. al-Baqarah ayat 43 dan al-Maidah ayat 12. Kedua ayat ini berisi perintah menunaikan zakat yang telah menjadi kewajiban mutlak (*ilzami*). Hal ini ditunjukkan dalam bentuk *amr* (perintah) dengan kata *âtu* (tunaikan)

<sup>115</sup>M. Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualitas Doktrin Politik*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 276.

<sup>116</sup>Dari 32 ayat tentang zakat, 29 ayat terhubung dengan perintah shalat dan hanya 3 ayat yang tidak dirangkaikan dengan shalat, yaitu Q.S. al-Kahfi ayat 81, Maryam ayat 13 dan al-Mu'minun ayat 4. Ketiga ayat ini merupakan ayat-ayat Makkiah. Lebih lanjut baca Abdurrahman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hlm. 43.

yang berarti berketetapan, segera, sempurna sampai akhir, kemudahan, dan sebagainya. Kata ini bermakna pula *al-i'tha*, yaitu suatu perintah untuk menunaikan atau membayarkan.<sup>117</sup>

Kewajiban zakat atas kaum Muslim yang kaya muncul pada tahun kedua Hijrah.<sup>118</sup> Begitu pentingnya kewajiban itu sehingga al-Qur'an memerintahkan pada lebih dari tiga puluh kesempatan agar membayar zakat. Zakat memberikan suatu karakter unik dalam struktur sosio-ekonomi negara Islam, karena pembayarannya tidak hanya memenuhi kebutuhan ekonomi, tetapi menjadi kewajiban keagamaan dan menjadi sarana penyucian spiritual dan sebagai tanggungjawab seorang Muslim terhadap kelompok-kelompok lemah dalam masyarakat.

Dari aspek gaya bahasa yang digunakan al-Qur'an, maka perintah zakat diungkapkan dalam bentuk empat gaya bahasa, yaitu:<sup>119</sup>

1. *Uslub insya'i* (perintah); seperti kata *âtu, anfiqû, khuzh*. Misalnya QS. Al-Baqarah ayat 42, al-Nur ayat 56, dan al-Taubah ayat 103. Gaya bahasa ini mengandung arti perintah memungut zakat dengan sasaran para penguasa (*'amil*).
2. *Uslub targhib* (motivatif); berarti dorongan mendirikan shalat dan membayarkan zakat. Misalnya pada surat al-Baqarah ayat 277.

---

<sup>117</sup>Al-Asfahani, *al-Mufradah fi Gharib Al-Qur'an*, (Beirut: Dar al-Ma'arif, t.t.), hlm. 9.

<sup>118</sup>Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah*, (Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1984), vol. 1, hlm. 61.

<sup>119</sup>Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 25-26.

3. *Uslub tarhib* (intimidatif atau peringatan); mengandung ancaman kepada orang yang menumpuk harta dan enggan mengeluarkan zakat. Misalnya pada surat al-Taubah ayat 34.
4. *Uslub madh* (pujian atau sanjungan); mengandung makna pujian Allah kepada *muzakki* (orang yang mengeluarkan zakat). Misalnya pada surat al-Maidah ayat 55.

Zakat seperti tertulis dalam surat al-Taubah ayat 103 mengandung pengertian bahwa setiap Muslim yang mempunyai harta benda yang telah mempunyai nishab wajib membersihkan harta bendanya dengan memberikan sebagian hartanya kepada orang-orang yang berhak.

Para pemikir ekonomi Islam kontemporer mendefinisikan zakat sebagai harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, tanpa mendapat imbalan tertentu yang dilakukan pemerintah sesuai dengan kemampuan pemilik harta, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan yang telah ditentukan oleh Al-Qur'an, serta untuk memenuhi tuntutan politik bagi keuangan Islam.<sup>120</sup>

Tujuan utama dari kegiatan zakat - berdasarkan sudut pandang sistem ekonomi pasar - adalah menciptakan distribusi pendapatan menjadi lebih merata. Selain untuk tujuan distribusi, maka analisis kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi pasar dilakukan untuk melihat

---

<sup>120</sup>Gazi Inayah, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2003), hlm. 3.

bagaimana dampak dari zakat terhadap kegiatan alokasi sumber daya ekonomi dan stabilisasi kegiatan ekonomi. Penelitian-penelitian yang berkaitan dengan dampak kegiatan zakat di dalam suatu perekonomian dewasa ini belum banyak berkembang. Karena unsur zakat dalam sistem ekonomi konvensional bukan merupakan suatu variabel utama dalam struktur teori yang ada.

Konsep fiqih zakat menyebutkan bahwa sistem zakat berusaha untuk mempertemukan pihak *surplus* Muslim dengan pihak defisit Muslim. Hal ini dengan harapan tidak terjadi proyeksi pemerataan pendapatan antara *surplus* dan *deficit* Muslim atau bahkan menjadikan kelompok yang *deficit* (*mustahiq*) menjadi *surplus* (*muzakki*).

Pengumpulan, penyaluran dan potensi zakat (termasuk infak dan sedekah) sebagai instrumen pengentasan kemiskinan, akhir-akhir ini sudah menjadi primadona untuk disoroti dalam kajian multi dimensi dalam khasanah literatur ekonomi Islam. Memang kenyataannya, zakat sebagai sebuah teori sudah banyak dieksplorasi oleh para ahli intelektual Muslim yang concern kepada pembangunan dan keuangan publik.

Menurut Abu Ubaid,<sup>121</sup> pendapatan shadaqah merupakan unsur paling penting dari sistem pendapatan Islam. Ia meliputi zakat yang dipungut dari kekayaan kaum Muslim dan bea cukai yang dipungut dari para pedagang Muslim sesuai dengan barang dagangan yang melintasi pos-pos pabean.

---

<sup>121</sup>Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*..., hlm. 23.

Secara makro, zakat merupakan sumber keuangan publik Islam karena ia merupakan sumber terpenting pendapatan negara Islam. Ia menjadi dana pembebasan kemiskinan dan bentuk-bentuk keamanan sosial lainnya. Karena itu, ditegaskan Abu Ubaid,<sup>122</sup> zakat merupakan hak bagi orang miskin yang ada dalam zakat merupakan hak bagi orang miskin yang ada dalam harta dan kekayaan orang kaya.

Zakat merupakan komponen utama dalam sistem keuangan publik sekaligus kebijakan fiskal yang utama dalam sistem ekonomi Islam. Zakat merupakan kegiatan yang bersifat wajib bagi seluruh umat Islam.

Menurut al-Mawardi,<sup>123</sup> zakat sebagai pembayaran tahunan, diwajibkan bagi kaum Muslim yang kaya atas kekayaan mereka. Ia ditetapkan atas bentuk-bentuk kekayaan yang memiliki kemampuan untuk berkembang dari sisi nilainya (emas, perak) atau dapat menghasilkan kekayaan lebih lanjut, seperti ternak, produksi pertanian dan barang-barang dagangan. Karena itu, pemilikan potensi untuk berkembang merupakan persyaratan pertama penetapan zakat. Syarat kedua ditetapkannya zakat adalah bahwa ia ditetapkan pada kekayaan yang dimiliki selama setahun penuh. Namun, dalam kasus hasil pertanian, ia ditetapkan setiap musim panen.<sup>124</sup> Persyaratan ketiga adalah aset-aset dapat dikenai zakat hanya jika mereka melampaui nilai minimum tertentu yang disebut nishab, yang bervariasi bagi setiap bendanya. Persyaratan penting ini menunjukkan bahwa hanya orang-

---

<sup>122</sup>*Ibid*, hlm. 459.

<sup>123</sup>Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah...*, hlm. 113.

<sup>124</sup>*Ibid*, hlm. 118-119

orang yang memiliki kemampuan membayar dan memiliki harta di luar kebutuhan mereka selama satu tahun yang dikenai keharusan membayar zakat. Karena itu, zakat merupakan hak tetap kaum miskin yang ada pada kekayaan orang kaya dan makmur.

Pengeluaran zakat adalah pengeluaran minimal untuk membuat distribusi pendapatan menjadi lebih merata (*necessary condition but not sufficient*), tetapi belum optimal. Oleh karena itu, diperlukan pengeluaran-pengeluaran lain yang melengkapi pengeluaran zakat tersebut seperti sadaqah, wakaf sedemikian rupa, sehingga dampaknya terhadap distribusi pendapatan menjadi optimal.

## 2. Syarat-Syarat Harta yang Wajib Di Zakatkan

Oleh karena itu, pengeluaran zakat diberlakukan kepada orang-orang tertentu yang memiliki nilai surplus dari kepemilikan hartanya, dan diberikan kepada orang-orang tertentu pula. Hal ini menunjukkan adanya perlakuan khusus dalam pengeluaran zakat, yaitu syarat-syarat yang mewajibkan seseorang dikenai kewajiban zakat atas harta yang dimilikinya, yaitu:

### 1) **Kepemilikan Sempurna (*Milkiyah Tammah/Genuine Ownership*)**

Kepemilikan sempurna atas harta menunjukkan bahwa:<sup>125</sup>

- a) Aset kekayaan berada di bawah kekuasaan seseorang secara total tanpa ada hak orang lain di dalamnya

---

<sup>125</sup>M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat: Mengkomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm: 19-20. Baca pula Mustafa Edwin Nasution, e.al., *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hlm. 49

- b) Secara hukum, hartanya yang halal dapat dibelanjakan dan hasil dari pemanfaatannya menjadi hak miliknya (*free of claims by other*).
- c) Rasulullah Saw. bersabda: ”Zakat tidak diterima dari harta hasil penipuan”. (H.R. Muslim)
- d) Penerapan: piutang seseorang termasuk harta yang wajib dizakati, bilamana dapat dipastikan pengembaliannya. Maka, zakat dikeluarkan saat jatuh tempo atau saat pengembalian utang tersebut.

## **2) Aset Produktif atau Hartanya Berkembang**

Aset atau harta produktif atau berpotensi produktif menjadi syarat bagi harta yang tergolong dikeluarkan oleh muzakki. Produktivitas aset dimaksudkan dalam proses pemutaran harta (komersialisasi) dapat mendatangkan hasil atau pendapatan tertentu, sehingga tidak terjadi pengurangan nilai atas kapital (modal) aset.<sup>126</sup> Oleh karena itu, syarat zakat adalah harta yang berkembang, produktivitas nilai aset, dan mempunyai potensi untuk produktif. Dalam penerapannya, ketetapan nilai komoditas, properti atau aset tetap dalam bisnis mendorong pertumbuhan ekonomi. Harta tidak produktif, seperti tempat tinggal, kuda tunggangan, buku, dan lainnya tidak wajib dizakati. Dengan kata lain, zakat dikeluarkan karena harta bertambah, sehingga mendorong investasi.

---

<sup>126</sup>M. Arif Mufraini, *Ibid*, hlm. 20-21



### 3) Mencapai Nishab

Nishab merupakan syarat jumlah minimum aset yang dapat dikategorikan sebagai aset wajib zakat, atau angka minimal aset yang terkena kewajiban zakat. Adapun indikator nishab disesuaikan dengan jenis harta zakat, seperti sejumlah makanan, emas, dan sebagainya yang dapat mencukupi kebutuhan dan belanja keluarga kelas menengah selama 1 tahun.<sup>127</sup> Misalnya, nishab zakat hasil pertanian dan perkebunan sebesar 5 *sha'* atau 50 *kaylah* atau 653 kg, dan nishab zakat aset keuangan senilai 200 dirham atau 85 gram emas. Kadar nishab ditentukan pada akhir tahun dengan ketentuan harga pasar.

### 4) Aset Surplus Non-Kebutuhan Primer

Aset surplus non-kebutuhan primer dimaksudkan sebagai aset kepemilikan yang melebihi pemenuhan kebutuhan primer (sandang, pangan, papan). Ukuran kebutuhan primer cukup relatif, namun seperti dinyatakan fuqaha', kebutuhan ini dikembalikan kepada si pemilik aset calon muzakki disesuaikan dengan kondisi masing-masing atau kepada pemerintah lokal untuk menentukan standarisasi tertentu untuk penyebutan aset kebutuhan primer.

Oleh karena itu, indikator dalam menentukan kebutuhan primer, misalnya jumlah anggota keluarga yang menjadi tanggungan muzakki, apakah aset properti yang ada termasuk barang mewah atau bukan, dan jumlah dari aset properti sesuai kebiasaan umum.

---

<sup>127</sup>*Ibid*, hlm. 21

Syarat surplus dalam zakat tidak akan terwujud kecuali bila telah terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan primer. Hal yang sama juga terjadi pada syarat berkembang yang tidak akan tercapai kecuali setelah terpenuhinya semua kebutuhan primer. Hal ini sebagaimana sabda Nabi SAW: *"Tidak ada zakat kecuali dari punggung orang kaya"* (HR. Ahmad dalam musnadnya dari Abu Hurairah).

### **5) Tidak Ada Tanggungan Utang**

Aset wajib zakat berupa aset yang sudah dikurangi utang, sebagaimana asas yang menyebutkan bahwa hak orang yang meminjamkan utang harus didahulukan daripada mustahiq. Sebaliknya, jumlah aset yang dibayarkan menjadi aset wajib zakat bagi pemilik piutang (orang yang meminjamkan utang).

Zakat tidak diwajibkan atas orang yang memiliki hutang, jika hutang tersebut menghabiskan dan mengurangi nisab yang telah ditentukan. Implikasi lain, siapa yang harus membayar zakat tersebut, kreditur, debitur, atau kedua-duanya. Ibn Hazm meriwayatkan dari Aisyah r.a, *"tidak boleh ada zakat hutang"*, artinya kedua belah pihak tidak wajib berzakat dengan alasan bahwa hak kepemilikan masing-masing (debitur dan kreditur) tidak lengkap. Debitur tidak memiliki atas harta pinjaman tersebut, meskipun ia memamfaatkannya, sedangkan

kreditur tidak menguasai hutang dan tidak mengambil mamfaat darinya.<sup>128</sup>

Dalam hal ini, secara tegas Nabi Muhammad SAW. bersabda, *“Barang siapa mempunyai utang, hendaklah ia membayar utangnya, dan berzakat dengan sisa hartanya”* (H.R. Imam Malik).

#### **6) Kepemilikan 1 Tahun Penuh (*Haul*)**

Haul merupakan syarat wajib dalam menentukan zakat, apabila belum sampai waktu haul meskipun sedikit, maka tidak wajib mengeluarkan zakat. Menurut Imam Syafi’i, disyaratkan waktu haul pada zakat selain biji-bijian, barang tambang dan harta terpendam, sedangkan menurut Imam Maliki, kesempurnaan waktu haul menjadi syarat bagi zakat selain barang tambang, harta terpendam dan tanaman.

Hal tersebut cukup rasional, sebab adanya haul menunjukkan syarat perkembangan harta yang tidak bisa berkembang kecuali setelah melewati waktu tertentu, sehingga pengeluaran zakat dapat diambil dari hasil perkembangan produktivitasnya. Di samping, untuk menjaga proses perkembangan aset agar terus produktif. Dalam hal ini, Nabi Muhammad Saw. bersabda, *“Tidak ada zakat, kecuali jika telah melewati masa haul”* (H.R. Muttafaqun ‘alaihi).

Mengenai hal ini Yusuf Qardhawi dalam bukunya *“Fiqh al-Zakah”*, menjelaskan bahwa hikmah diberlakukannya syarat ini sebagaimana dinyatakan oleh Ibnu Qudamah bahwa harta tersebut

---

<sup>128</sup>Yusuf Qardawi, *Fiqh al-Zakah (A Comparative Study of Zakah Regulations and Philosophy in The Light of Qur’an and Sunnah)*, Vol 1 diterjemahkan oleh Monzer Kahf, (Saudi Arabia: Scientific Publishing Centre, 2000), hlm. 58

memiliki potensi untuk berkembang. Sebagai contoh, hewan ternak yang memiliki potensi untuk melahirkan anak dan mengeluarkan susu, sama halnya dengan barang dagangan, jika menunggu satu tahun akan lebih menghasilkan laba yang lebih banyak dan tentu memiliki mamfaat yang lebih banyak pula.<sup>129</sup>

Syarat *haul* ini tidak berlaku bagi hasil panen, seperti padi, gandum atau buah-buahan, karena Allah memerintahkan agar zakat tersebut langsung dikeluarkan jika telah tiba masa panen. Firman Allah SWT dalam surat al-An'am ayat 41:

...كُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَآتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ ...

Artinya: "...Makanlah dari buahnya (yang bermacam-macam itu) bila dia berbuah, dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya... (QS. Al-An'am: 141)

### 3. Ketentuan-Ketentuan Terhadap Zakat

Berbeda dengan sumber pendapatan lainnya, zakat merupakan hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan pada harta tertentu yang dikhususkan untuk orang-orang tertentu dan pada waktu yang telah ditentukan.<sup>130</sup> Oleh karena itu, dapat dirumuskan beberapa ketentuan umum terkait dengan kewajiban zakat berikut ini:

#### a. Zakat sebagai Hak yang Telah Ditentukan

Dalam al-Qur'an, Allah SWT telah menegaskan bahwa zakat merupakan hak yang telah ditentukan. Misalnya, kewajiban menunaikan

<sup>129</sup>Yusuf Qardhawi, *Fiqh Zakah*,

<sup>130</sup>Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat: Sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syari'ah*, (Jakarta: Raja Grafindo Press, 2006), hlm. 4.

hak atas buah-buahan yang telah di panen dalam bentuk zakat (QS. al-Taubah: 141), kewajiban memberikan harta kepada kerabat dekat, orang miskin, dan ibnu sabil, sekaligus larangan atas sikap pemborosan (QS. al-Isra': 26 dan al-Rum: 38).<sup>131</sup>

Hak merupakan suatu yang khusus dan telah ditentukan oleh agama, baik itu kekuasaan, kekuatan, maupun pemenuhan kewajiban.<sup>132</sup> Pembebanan merupakan hak Allah Swt. Hak ini dikembalikan pada maksud penghambaan diri manusia kepada-Nya. pembebanan ini juga meliputi hak seorang hamba, di mana hamba mempunyai hak, yaitu menyembah Allah Swt. Begitu juga pada hukum-hukum yang telah ditetapkan dalam Islam.<sup>133</sup>

Meskipun demikian, pembebanan yang terdapat pada hak seorang hamba adalah pekerjaan yang sah jika dilakukan tanpa niat, karena perbuatan ini atas dasarnya besarnya kemanusiaan, seperti merebut kembali barang yang dicuri ataupun yang dipinjam tanpa seizin yang punya. Ada juga pekerjaan yang tidak sah tanpa adanya niat (tujuan melaksanakan perintah Allah), karena perbuatan ini berdasarkan atas hak Allah SWT, seperti zakat.<sup>134</sup>

#### **b. Pada Harta Tertentu**

Allah SWT telah menentukan jenis dari harta yang harus dikeluarkan zakat dan memilih diantaranya yang terbaik. Allah SWT

---

<sup>131</sup> Mahmud Julayd, *Qira'ah fi al-Maliyah al-'Ammah fi al-Islam...*, hlm. 94.

<sup>132</sup> Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly, *op.cit*, hlm. 5

<sup>133</sup> Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1975), vol. II, 315-316.

<sup>134</sup> Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly, *op.cit*, hlm. 5

mewajibkan zakat pada emas dan perak, binatang ternak (unta, sapi, kambing), tanaman, biji-bijian dan buah-buahan, dan lainnya, tapi tidak mewajibkan zakat pada jenis harta yang tidak ditentukan-Nya.

Adapun harta yang belum termasuk dalam kewajiban zakat, mempunyai sifat umum, dibutuhkan oleh banyak manusia, dan banyak terdapat di seluruh masyarakat disesuaikan dengan harta yang wajib zakat. Sebab, jika barang tersebut habis dan kosong di masyarakat akan menyebabkan terhentinya kehidupan mereka serta menyebabkan bahaya yang besar. Hal ini berbeda dengan barang yang jika tidak ada di masyarakat tidak menyebabkan bahaya yang besar. Barang ini tidak dimasukkan ke dalam harta wajib zakat, karena hanya barang tersier yang tidak membahayakan masyarakat ketika mereka tidak menggunakannya.<sup>135</sup>

### **c. Jumlah yang Dikeluarkan pada Kewajiban Zakat**

Tujuan dicapai dengan mudah melalui pembagian zakat secara tepat di kalangan si miskin dan orang yang kekurangan. Dengan memberikan daya beli kepada mereka zakat dapat menghasilkan keseimbangan antara permintaan dan pasok barang, sehingga memudahkan jalannya produksi dan melicinkan jalan kemajuan, meningkatkan pemerataan distribusi pendapatan dan kemakmuran nasional. Oleh karena itu, zakat menguntungkan si kaya dan si miskin, mereka yang membayar dan yang menerimanya.

---

<sup>135</sup>Ibn al-Qayyim al-Jawziyah, *I'lam al-Muwaqi'in*, (Kairo: Dar al-Mu'ashirah, t.t.), vol. II, hlm: 92.

Zakat merupakan alat bantu sosial mandiri yang menjadi kewajiban moral bagi orang kaya untuk membantu mereka yang miskin dan terabaikan yang tak mampu menolong dirinya sendiri meskipun dengan semua skema jaminan sosial yang ada, sehingga kemelaratan dan kemiskinan dapat terhapuskan dari masyarakat Muslim.

#### **d. Untuk Kelompok Tertentu**

Kelompok penerima zakat (*mustahiq*) adalah mereka yang disebut dalam al-Qur'an, yaitu faqir, miskin, amil zakat, muallaf, hamba sahaya, orang yang berutang, *fi sabilillah*, dan ibnu sabil (QS. at-Taubah: 60). Pemberian harta yang wajib dikeluarkan zakatnya untuk kelompok yang telah ditentukan di atas, akan memberikan pengaruh yang baik dan menyebabkan kembalinya keseimbangan perkembangan ekonomi pada masyarakat. Hal ini juga memunculkan banyaknya kepemilikan harta yang diinvestasikan, sehingga menyebabkan bertambahnya produktivitas di masyarakat.

Ada beberapa alasan yang menjadikan zakat sebagai salah satu instrument utama keuangan publik, dan campur tangan pemerintah di dalamnya, antara lain:

**Pertama;** zakat bukanlah bentuk kedermawanan biasa, tapi merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seorang muslim dengan kriteria yang telah disebutkan di atas. Sementara infak, sedekah, dan bentuk kedermawanan lainnya adalah sunnah. Karena zakat

hukumnya wajib, maka pemerintah berhak memaksa orang kaya yang memenuhi syarat tidak membayar zakat.

**Kedua;** potensi zakat yang dikumpulkan sangat besar, zakat merupakan sumber potensial untuk mengentaskan kemiskinan bahkan menjadi salah satu tumpuan utama umat Islam dalam mengentaskan kemiskinan. Zakat dapat berfungsi sebagai modal kerja bagi orang miskin agar dapat membuka lapangan pekerjaan. Dia bisa berpenghasilan dan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Atau sebagai tambahan modal bagi seseorang yang kekurangan modal sehingga usahanya dapat berjalan lancar, penghasilannya pun bertambah, dan dapat mencukupi kebutuhan hidupnya. Dengan demikian, beban negara dalam masalah pengangguran dan kemiskinan bisa berkurang.

**Ketiga;** zakat turut membantu pencapaian target pembangunan nasional. Dana zakat yang terkumpul bisa digunakan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Jika zakat dapat dikelola dengan baik, lalu didistribusikan dengan baik pula dan sesuai dengan syari'at Islam, maka tidak mustahil zakat akan menjadi instrument kebijakan fiskal yang dapat membantu pencapaian kesejahteraan dan pembangunan nasional.

Tujuan akhir dari zakat adalah penyalurannya (distribusi) kepada sebagian masyarakat yang membutuhkannya (*mustahiq*) sehingga dapat memberikan distribusi pendapatan yang adil yang mana akan memberikan pengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat.



Berdasarkan tujuan tersebut, pengelolaan zakat, dari penarikan hingga penyalurannya harus dilakukan oleh sebuah institusi khusus, sehingga zakat dapat dikelola dengan baik. Pembayaran zakat secara individual tentunya akan menjadikan pola distribusi zakat tidak terkontrol dan tidak merata, serta tujuan akhir dari zakat itu akan sulit untuk dicapai.

## **D. Pajak Sebagai Sumber Pendapatan Negara**

### **1. Defenisi Pajak**

Dalam al-Qur'an, kata *shadaqah* dan zakat dengan makna pendapatan negara terdapat 34 kali, kata *ghanimah* 7 kali, kata *fa'i* 3 kali dan kata *jizyah* 1 kali. Namun tidak satupun terdapat kata pajak. Karena pajak adalah bahasa Indonesia yang diserap dari non Arab.

Dalam kitab-kitab fiqh dan kitab-kitab hadits ditemukan istilah "*kharaj*" yang diterjemahkan dengan "pajak sewa tanah" dan "*jizyah*" yang diterjemahkan dengan "pajak kepala atau upeti". Kedua jenis pajak ini dikenakan atas kaum kafir, bukan kepada kaum muslim. Rasulullah SAW tidak pernah mengenakan *jizyah* atas kaum muslim melainkan hanya dikenakan terhadap Ahli Kitab (Nasrani dan Yahudi) dan Majusi (kaum penyembah api). Dengan demikian, pajak yang dikenakan atas kaum muslim di masa Rasulullah SAW dan para shahabat hanya zakat.

Seiring dengan perubahan waktu dan kondisi maka muncul kemudian pungutan selain zakat. Untuk menyebut pungutan selain zakat inilah, para ulama menyebutnya dengan istilah *dharibah* yang artinya beban. Mengapa beban? Karena pajak (*dharibah*) merupakan kewajiban tambahan

atas kaum muslim setelah zakat, sehingga dalam penerapannya akan dirasakan sebagai sebuah beban atau pikulan yang berat.<sup>136</sup>

Dharibah berasal dari akar kata *dharaba*, *yadhribu*, *dharban*, yang artinya mewajibkan, memukul atau membebankan. Dalam al-Qur'an, kata *dharibah* terdapat antara lain pada QS.[2]:61.

وَضُرِبَتْ عَلَيْهِمُ الذِّلَّةُ وَالْمَسْكَنَةُ وَبَاءُوا بِغَضَبٍ مِّنَ اللَّهِ ذَٰلِكَ بِأَنَّهُمْ  
كَانُوا يَكْفُرُونَ بِآيَاتِ اللَّهِ وَيَقْتُلُونَ النَّبِيِّنَ بِغَيْرِ الْحَقِّ ذَٰلِكَ بِمَا عَصَوْا  
وَكَانُوا يَعْتَدُونَ ﴿٦١﴾

Dalam praktek di negara-negara Islam saat ini, pajak itu ada. Misalnya di Saudi Arabia, ada jawatan perpajakan yang disebut dengan *masalah adh-dharaaib*, dan Pajak Penghasilan (PPh) disebut *dharibah adhukhul*.

## 2. Sejarah Munculnya Pajak

Ditinjau dari sisi sosial ekonomi, ada empat penyebab mengapa muncul pajak (*dharibah*) dalam Islam. Pertama, karena *ghanimah* dan *fa'i* berkurang bahkan tidak ada sama sekali. Pada masa Rasulullah SAW dan shahabat, dari pendapatan *ghanimah* dan *fa'i* saja sudah cukup untuk membiayai berbagai pengeluaran negara, sehingga pemungutan pajak (*dharibah*) belum dibutuhkan. Namun setelah setelah ekspansi Islam berkurang, pendapatan *ghanimah* dan *fa'i* juga berkurang, bahkan sekarang tidak ada. Padahal dari kedua sumber inilah dibiayai berbagai kepentingan

<sup>136</sup>Yusuf Qardhawi, *Fiqh Az-Zakah*, Jilid II, Bab IX, *Az-Zakah wa Dharibah*, Mu'asasah Ar-Risalah, Beirut, Cet. Ke-VII, 1423H/2004M, hlm. 398.

umum negara, seperti menggaji pegawai/pasukan, mengadakan fasilitas umum (rumah sakit, jalan raya, penerangan, irigasi, biaya pendidikan, guru dan gedung sekolah).

Penyebab kedua adalah karena terbatasnya tujuan penggunaan zakat. Sungguhpun penerimaan zakat meningkat karena bertambahnya jumlah kaum muslim, namun zakat terbatas tujuan penggunaannya, sesuai dengan perintah Allah SWT dalam QS. [9]:60, yaitu untuk fakir, miskin, ‘amil, mu’allaf, riqab, gharim, fisabilillah, dan ibnu sabil. Zakat tidak boleh digunakan untuk kepentingan umum seperti menggaji tentara, membuat jalan raya, membangun masjid, apalagi untuk non muslim. Bahkan Rasulullah SAW mengharamkan diri dan keturunan beliau memakan uang zakat.<sup>137</sup>

Penyebab ketiga adalah sebagai jalan pintas untuk pertumbuhan ekonomi. Banyak negara-negara muslim memiliki kekayaan sumber daya alam (SDA) yang melimpah, seperti minyak bumi, batubara, gas, dan lain-lain, namun mereka kekurangan modal untuk mengeksploitasinya, baik modal kerja (alat-alat) maupun tenaga ahli (skill). Jika tidak diolah, maka negara-negara muslim tetap saja menjadi negara miskin. Atas kondisi ini, para ekonom muslim mengambil langkah baru, berupa pinjaman (utang) luar negeri untuk membiayai proyek-proyek tersebut, dengan konsekuensi membayar utang tersebut dengan pajak.

---

<sup>137</sup>Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, Bab Zakat, (Dar el-Hadith, 1425 H/2004M), hlm. 282

Penyebab keempat adalah sebagai solusi bagi khalifah yang berkewajiban memenuhi kebutuhan rakyatnya. Jika baitulmal (kas negara) terjadi kondisi kekurangan atau kosong (karena *ghanimah*, *fa'i* atau zakat tidak ada), maka seorang khalifah tetap wajib mengadakan tiga kebutuhan pokok rakyatnya yaitu keamanan, kesehatan dan pendidikan. Sebagaimana hadits Rasulullah SAW, “*al-Imam ra'in wa huwa mas'ulun 'an rak'iyatih.*” (Seorang imam adalah pemelihara dan pengatur urusan (rakyat), dan dia akan diminta pertanggungjawaban terhadap rakyatnya) (HR Muslim). Mencegah suatu kemudharatan adalah wajib hukumnya, sebagaimana kaidah ushul fiqh yang mengatakan “*maa laa yatimul waajib illa bihi fahuwal waajib,*” (Segala sesuatu yang tidak bisa ditinggalkan demi terlaksananya kewajiban selain harus dengannya, maka sesuatu itu pun wajib hukumnya). Jika kebutuhan rakyat itu tidak diadakan, dan dikhawatirkan akan muncul bahaya serta kemudharatan yang lebih besar, maka pimpinan diperbolehkan berutang atau memungut pajak (*dharibah*).<sup>138</sup>

### **3. Istilah-Istilah Pendapatan Negara Selain Pajak**

#### **a) *Fa'i* dan *Ghanimah/Anfal* (Rampasan Perang)**

Harta *fa'i* dan *ghanimah* (rampasan perang) adalah harta yang didapatkan dari kalangan musyrikin atau yang diberikan oleh mereka. Hukum kedua harta itu berbeda dan keduanya juga berbeda sifatnya

---

<sup>138</sup>Gusfahmi, *Rekonstruksi Praktek Zakat dan Pajak Untuk Menanggulangi Kemiskinan, Zakat & Empowering, Jurnal Pemikiran dan Gagasan, Vol II, 2009, hlm. 10-11*

dengan harta zakat. Hal ini dapat dilihat dari beberapa segi, di antaranya:<sup>139</sup>

- a. Zakat diambil dari kaum muslimin sebagai pembersih harta dan jiwa mereka, sedangkan *fa'i* dan *ghanimah* (rampasan perang) diambil dari kalangan kafir sebagai beban dan denda bagi mereka.
- b. Para penerima zakat sudah ditentukan oleh nash al-Qur'an, sedangkan kepala Negara atau pemerintah tidak dapat berijtihad untuk mengubah dan meluaskannya. Sementara, tentang kriteria para penerima harta *fa'i* dan *ghanimah* (rampasan perang) ditentukan oleh ijtihad kepala Negara atau pemerintah.
- c. Harta zakat dapat diberikan langsung oleh para *muzakki* kepada *mustahiq* (orang yang berhak menerima zakat). Sementara para pemilik *fai'i* dan *ghanimah* (rampasan perang) tidak dapat langsung memberikan harta itu kepada mereka yang berhak, dan harus diatur serta ditangani oleh ijtihad kepala Negara atau pemerintah.
- d. Kedua harta itu berbeda siapa yang berhak menerimanya.

Harta *fa'i* dan *ghanimah* (rampasan perang) mempunyai kesamaan dan perbedaan. Segi persamaannya adalah kedua harta itu didapatkan dari kalangan kafir dan penerima bagian *khumus* (1/5 atau 20%) nya adalah satu. Sedangkan segi perbedaannya adalah harta *fa'i* diberikan secara suka rela, sementara harta *ghanimah* (rampasan perang) diambil secara paksa. Kemudian perbedaannya pada penggunaan 4/5

---

<sup>139</sup>Imam Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah wa Al-Wilayah Al-Diniyyah*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin, (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), cet 1, hlm: 248-249

bagian dari harta *fa'i* berbeda dengan penggunaan 4/5 bagian harta *ghanimah* (rampasan perang).<sup>140</sup>

*Fa'i* menurut bahasa adalah *al-Rujuu'* berarti kembali, sedang menurut istilah fiqh adalah sesuatu yang diambil dari harta ahli kitab dengan cara damai tanpa peperangan atau setelah peperangan itu berakhir, disebut *fa'i* karena Allah mengembalikan harta tersebut kepada kaum muslimin.

Sedang menurut versi Abu Ubaid adalah sesuatu yang diambil dari harta dzimmah perdamaian atas *jizyah* dari mereka, yang sebab itu jiwa mereka dilindungi dan dihormati. Harta *fa'i* digunakan untuk kepentingan pemerintahan dan kesejahteraan umat.<sup>141</sup>

*Ghanimah* menurut bahasa adalah diambil dari kata *al-ghumm* yang artinya keuntungan (*al-rihb*). Dalam syari'at Islam diterangkan bahwa *ghanimah* adalah harta yang diambil dari orang kafir *harbi* secara paksa melalui peperangan atau pertempuran fisik, dan terdapat dalam beberapa jenis, yaitu: tawanan tentara, tawanan anak-anak dan kaum wanita, harta yang dapat dibawa dan tanah.

Dalam istilah lain, rampasan perang juga disebut *anfaal*, dinamakan demikian karena ia menjadi tambahan harta bagi kaum muslimin.<sup>142</sup> Rampasan perang sebenarnya sudah menjadi kebiasaan bangsa Arab, harta tersebut didapatkan oleh kelompok yang menang,

---

<sup>140</sup>*Ibid*

<sup>141</sup>Muhammad Sharif Chaundhry, *Sistem Ekonomi Islam*, (Jakarta: Prenada Media Group),

2011

<sup>142</sup>Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, hlm. 162

kemudian mendistribusikannya kepada para prajurit, dalam hal ini seorang panglima perang mendapat bagian paling besar.

Rampasan perang hanya dihalalkan bagi kaum Nabi Muhammad SAW, pada priode sebelum diutusnya beliau benda tersebut diharamkan. Lalu Allah SWT menghalalkannya melalui firmanNya yang terdapat dalam surah al-Anfaal ayat 69:

فَكُلُوا مِمَّا غَنِمْتُمْ حَلَالًا طَيِّبًا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: “maka makanlah dari sebagian rampasan perang yang telah kamu ambil itu sebagai makanan yang halal lagi baik, dan bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.

Juga berdasarkan hadits yang diriwayatkan oleh Imam Muslim dari Abu Hurairah yang menegaskan bahwa “*dan rampasan perang tidak dihalalkan untuk seseorangpun dari umat yang datang sebelum kita*” (HR. Muslim). Dengan demikian harta rampasan perang hanya dihalalkan untuk umat Nabi Muhammad SAW.

Pertama kali diberlakukannya aturan pembagian *ghanimah* (harta rampasan perang), terjadi pada tahun 17 hijriyah dalam peperangan *Badr*, yaitu peperangan antara kaum muslimin dan musyrikin Makkah. Pada masa ini juga pertama kali dijadikannya *ghanimah* sebagai pendapatan Negara. Pada awalnya kaum muslimin berbeda pendapat dalam masalah pembagiannya, kemudian Allah SWT menurunkan surah *al-Anfaal* yang memberi keterangan tentang pendistribusian harta rampasan perang. Berdasarkan ayat 41 dalam surah *al-Anfaal*, yaitu;

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا  
يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (١)

Artinya: “ketahuilah apa saja yang dapat sebagai rampasan perang, maka sesungguhnya seperlimanya untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnu sabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami di hari furqan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah mahakuasa atas segala sesuatu.” (QS. Al-Anfal: 41)

Berdasarkan ayat tersebut, maka bagian yang menjadi pendapatan Negara adalah sebesar 1/5 (*khumus*). Jumlah tersebut didistribusikan untuk kerabat Rasulullah SAW, yatim dan orang-orang miskin. Sementara bagian Allah SWT dan rasul-Nya didistribusikan untuk fakir miskin, perlengkapan militer, operasional jihad dan kebutuhan lainnya yang berifat umum. Menurut Sayyid Sabiq<sup>143</sup>, disebutkan bagian Allah SWT dalam ayat tersebut, dimaksudkan untuk *tabarruk* (keberkahan).

Rasulullah SAW tidak mengambil bagian dari harta *ghanimah* untuk dirinya dan keluarganya. Namun bagian Rasulullah SAW yang dapat digunakan untuk kepentingan pribadi dan keluarga beliau ada berasal dari harta *fa'i*, sebagaimana Imam Muslim meriwayatkan dari ‘Umar bahwa harta Bani Nadhir khusus menjadi milik Nabi Muhammad SAW, maka beliau berhak memberikannya selama setahun, dan selebihnya digunakan untuk membeli kuda dan senjata untuk jihad

---

<sup>143</sup>*Ibid*, hlm: 163



dijalan Allah SWT. Dalam al-Qur'an Allah menjelaskan tentang *fa'i* dalam surah al-Hasyr ayat 7:

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا  
آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ  
الْعِقَابِ (١)

Artinya: “*Apa saja harta rampasan (fai) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk beberapa negeri, 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 sangat keras hukumannya.*” (QS. Al-Hasyr: 7)

Al-Maududi mengomentari ayat ini, menurut beliau ayat-ayat ini tidak sekedar menerangkan tentang penyaluran harta *fa'i* (rampasan tidak dengan peperangan) saja, bahkan dengan jelas ayat ini juga menunjukkan tentang sistem perekonomian Islam secara keseluruhan<sup>144</sup>.

Sementara 4/5 sisanya ada dua pendapat dalam hal ini,<sup>145</sup> yaitu: *pertama*, didistribusikan khusus kepada prajurit perang dengan syarat laki-laki, merdeka, baligh dan berakal. Jika memenuhi syarat-syarat tersebut, maka berhak mendapat bagian, baik yang bersangkutan kuat

<sup>144</sup> Abu ‘Ala al-Maududi, *Asas Ekonomi Islam*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu), 2005, hlm: 180

<sup>145</sup> Imam Mawardi, *Al-Ahkam...op.cit*, hlm: 253

maupun lemah, atau membunuh maupun tidak. Bahkan untuk pajurit yang diutus untuk mengawal dan memata-matai musuhpun mendapat bagian, tanpa harus ikut berperang.<sup>146</sup> Bagian ini tidak ada yang mencampurinya dan diberikan sebagai gaji mereka.

*Kedua*, harta ini diberikan untuk keperluan-keperluan seperti gaji para tentara dan kepentingan-kepentingan vital kaum muslimin. Harta *fa'i* ini tidak boleh diberikan kepada para penerima zakat, dan hasil zakatpun tidak boleh diberikan kepada para penerima *fa'i*.

### 3) Kharaj

Secara literasi *kharaj*<sup>147</sup> memiliki arti menyewa atau upah. Kata *al-kharaj* dan *al-kharj* memiliki arti sama untuk "sesuatu yang dikeluarkan oleh sekelompok orang. Menurut Abu Ubaid, *kharaj* merupakan kontrak, sewa menyewa, atau menyerahkan. Hal ini dikarenakan, kebiasaan bangsa Arab yang menyebut penyerahan tanah, rumah atau budak dengan *kharaj* dalam arti pendapatan atau penghasilan.<sup>148</sup>

Permasalahan *kharaj* ini ada nash tersendiri dari al-Qur'an, penjelasan *kharaj* ini berbeda dengan penjelasan nash tentang *jizyah*.

Allah SWT berfirman dalam surah al-Mu'minuun ayat 72:

أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَجَ رَبُّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ ( )

<sup>146</sup>Sayyid Sabiq, *op.cit*, hlm. 165 lihat juga Imam Mawardi, *Al-Ahkam...ibid*

<sup>147</sup>Kata *kharaj* dalam terminologi bahasa Arab digunakan untuk nama sewaan atau penggunaan suatu barang atau lahan, seperti hadits الخراج بالضمنان (apa yang dihasilkan dari sesuatu yang dijual harus diberikan jaminan). Hadits ini termasuk hadits hasan shahih yang diriwayatkan oleh Abu Dawud, Tirmidzi, dan Ibn Majah. Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah, Op.Cit*, hlm 285.

<sup>148</sup>Abu Ubaid, *al-Amwal, op.cit*, hlm. 79

Artinya: "Atau kamu meminta upah kepada mereka? Maka upah dari Tuhanmu adalah lebih baik, dan Dia adalah Pemberi rezeki yang paling baik".

Dalam al-Qur'an istilah *kharaj* hanya disebutkan satu kali pada surat al-Mu'minun ayat 72 di atas. Pada ayat ini disebutkan istilah *kharj* dan *kharaj*. Keduanya bermakna upah atau pahala, dan pahala Allah yang amat banyak. Menurut an-Nisaburi, *kharj* lebih sedikit dalam hal petunjuk berkenaan dengan pemberian manusia lain, sedangkan *kharaj* mengandung arti pemberian Allah yang melimpah kepada manusia lebih baik. Dalam hal ini al-Mawardi mengutip dua pendapat dari al-Kalbi, yaitu pertama, rizki Allah di dunia lebih baik, dan kedua, pahala Rabb-mu di akhirat lebih baik. Adapun Khatib Syarbini mengartikan *kharj* dengan *ajr* (upah), sedangkan *kharaj* bermakna rizki manusia di dunia dan pahala bagi manusia di akhirat. Bagi Zamakhsyari, *kharj* lebih khusus daripada *kharaj*, sebab rizki yang diberikan oleh manusia lebih sedikit dibandingkan rizki dari Allah yang melimpah. Allah merupakan Maha Pemberi Rizki yang terbaik.<sup>149</sup>

Secara istilah, "*kharaj*" terkait dengan pembahasan pajak atas tanah. Bagi al-Mawardi, *kharaj* merupakan sesuatu yang diperoleh dari hak-hak yang dibebankan atas penyewaan tanah.<sup>150</sup> Dalam istilah ahli hadits, *kharaj* memiliki makna umum dan khusus. Untuk makna umum, *kharaj* berarti harta publik atau keuangan negara, seperti pada karya Abu

---

<sup>149</sup>Aan Jaelani, *Keuangan Publi Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Cirebon: CV. Aksarasatu, 2018), hlm: 149

<sup>150</sup>Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam...Op.Cit*, hlm: 285

Yusuf dan Yahya bin Adam, Kitab *al-Kharaj*, ditemukan lingkup kajiannya tentang *ghanimah*, *fa'i*, *kharaj*, *jizyah*, *'ushr*, dan zakat yang dikelola pada masa daulah Abbasiyah dan Umayyah.<sup>151</sup> Berdasarkan makna umum ini, Abu Ubaid mengartikan *kharaj* dengan harta (*al-Amwal*).

Secara historis, *kharaj* merupakan pajak atas tanah atau hasil tanah, di mana para pengelola wilayah taklukan harus membayar kepada negara Islam. Dalam catatan Abu Ubayd diinformasikan bahwa ketika tanah Sawad dan wilayah lainnya ditaklukan, pemerintah Islam menjadi pemilik hasil tanah dan para pengelolanya menyewa tanah kepada pemerintah. Para penyewa ini menanam tanah untuk pembayaran tertentu dan memelihara sisa hasil panennya untuk diri mereka. Pada masa ini, para penyewa yang mengelola tanah menjadi penyewa tanah tersebut dan menggantinya dengan membayar pajak berupa *kharaj* kepada pemerintah, sebagaimana yang dilakukan oleh penyewa atau pemegang kontrak atas tanah atau pengelola membayar pajak kepada pemiliknya.<sup>152</sup> Dengan demikian, bagi Abu Ubaid istilah *kharaj* berbeda dengan pemahaman pajak dalam ekonomi modern sebagai pembayaran wajib warga negara kepada pemerintah untuk membiayai pembelanjanya. Jadi, *kharaj* adalah pembayaran atau biaya sewa atas nilai guna tanah pertanian.

*Kharaj* berarti pula sejumlah uang atau biaya yang dibayarkan kepada pemerintah bagi penyewaan tanah dan tanah ini diperoleh melalui

---

<sup>151</sup> Abu Yusuf, *Al-Kharaj*, hlm: 32

<sup>152</sup> Abu Ubayd, *Al-Amwal, Op.Cit*, hlm: 80

peperangan dengan non-Muslim yang kemudian dimanfaatkan untuk pengolahan tanah pertanian. Pada awal penerapan *kharaj*, tanah tersebut disewakan kepada para petani yang setiap tahun dibebankan sejumlah pajak dari hasil yang diperolehnya berupa sejumlah uang, dan cara yang sama pula diberikan bagian atas tanah kepada para penyewa, kemudian kebiasaan ini menjadi tradisi yang mapan.

Lebih lanjut al-Mawardi mengembangkan gagasannya berdasarkan praktek *kharaj* yang telah ada sebelumnya. *Kharaj* ditetapkan atas otoritas pemerintah baik aspek kuantitatif maupun metode pengumpulannya berdasarkan situasi tertentu. Meskipun *kharaj* selalu mengalami perubahan setiap saat, namun prinsip yang digunakan dalam setiap kasus adalah pembayaran *kharaj* yang disesuaikan dengan kemampuan ekonomi petani.<sup>153</sup>

Untuk membandingkan *kharaj* dengan transaksi umum lainnya, Abu Ubayd menerapkan suatu teori atas penetapan jumlah dan metode pengumpulan *kharaj*. Analisis yang dilakukan memberikan konsep bahwa dasar hukum *kharaj* berupa nilai atas tanah, dasar kepemilikan atas tanah, dan nilai produksi bersih termasuk pada praktek *ji'ala* dan zakat.<sup>154</sup>

Apapun dasar hukum tentang *kharaj* secara jelas menunjukkan bahwa pajak ini diberikan sebagai hasil dari penyewaan tanah oleh pemerintah, sehingga dinamakan sebagai pajak tanah (*land tax*). Secara faktual, *kharaj* merupakan alat keuangan yang diterapkan pemerintah

---

<sup>153</sup>Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, *Op.Cit*, hlm. 286

<sup>154</sup>Abu Ubayd, *Al-Amwal*, *Op.Cit*, hlm. 99

untuk menggunakan kebijakannya. Bahkan orang yang menilai suatu dasar perdagangan bagi *kharaj* tidak berpikir bahwa sekarang ini *kharaj* dalam istilah pemerintahan sinonim dengan istilah “pertukaran.” Jadi, adanya asumsi atas *kharaj* sebagai pajak dan untuk melegalkan suatu pajak baru dengan mengkomparasikan dengan konsep yang telah dikenal sebelumnya.

*Kharaj* menjadi sumber pendapatan Negara yang digolongkan ke dalam golongan *fa'i*, karena memperolehnya tanpa pertempuran fisik. Hanya berupa upah yang diberikan sebagai kompensasi dari pemamfaatan tanah pertanian atas tanah lain yang dapat dimamfaatkan untuk kehidupan. *Kharaj* diberlakukan pertama kalinya oleh Umar Ibn al-Khattab, ketika memperoleh kemenangan atas tanah Irak. Menurut beliau jika tanah tersebut dibagikan sebagaimana rampasan perang, maka akan habis begitu saja, tanpa meninggalkan sisa untuk generasi mendatang. Maka supaya menjadi pendapatan Negara yang mamfaatnya dapat dinikmati oleh banyak orang, Umar berijtihad agar membiarkan tanah tersebut dan memungut pajak darinya.

Dapat disimpulkan bahwa sekurangnya ada 3 (tiga) point yang dapat dipahami dari diberlakukannya *kharaj*, yaitu:

- a. Memberikan kebebasan kepada pemilik untuk mamfaatkan tanah yang ada.
- b. Sebagai persediaan pangan kaum muslimin. Dengan demikian tentara bisa tetap berlatih untuk meningkatkan kekuatan dengan tidak menyibukkan diri dengan penggarapan tanah.

- c. Proses pemerataan harta kekayaan agar tidak hanya dikuasai oleh segelintir orang.

#### 4) Jizyah

Secara bahasa, kata *jizyah* merupakan isim *mushtaq* dari kata *al-jaza'* yang berarti balasan atau kompensasi. Kamus *al-Muhith* menyebutkan bahwa kata *jizyah* (dibaca kasrah) berarti pajak bumi yang diambil dari ahli dzimmi dan juga bermakna balasan (*jaza'*).<sup>155</sup> Dalam *Lisan al-'Arab*, mengartikan *jizyah* sebagai "*al-mukafa'ah 'ala al-syay'*" (penyetaraan atas sesuatu) dan berupa balasan (hukuman).<sup>156</sup> Al-Azhari<sup>157</sup> mengartikan *jizyah* sebagai harta yang dibebankan kepada *ahli dzimmi*, seperti halnya disebutkan pada beberapa hadits yang menunjukkan bahwa *jizyah* merupakan setiap harta yang diambil atas dasar perjanjian dengan ahli kitab, yaitu *ahli dzimmi*, sebagai bentuk balasan atas jaminan keselamatan mereka.

Menurut Abu Yusuf, *jizyah* merupakan tempat harta *kharaj*, yang kita kenal dengan pajak kepala (*kharaj al-ra's*), seperti dinyatakan Abu Hanifah, "*la yatraku dzimmiy fi dar al-Islam bi ghayri kharaj ra'sihi*" (ahli dzimmi tidak diperangi pada wilayah Islam, kecuali mereka membayar pajak atas kepala).<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Al-Fayruzabadi, *Kamus al-Muhith*, vol. 4, bagian "*al-jaza'*"

<sup>156</sup> Ibnu Mundzir, *Lisan al-'Arab*, vol. 18, bagian "*jaza'*", hlm. 1303.

<sup>157</sup> Lebih lanjut dapat dibaca Mahmud Julaid, *Qira'ah fi al-Maliyah al-'Ammah fi al-Islam*, (Jeddah: IDB-IRTI, 1995), 42. Lihat juga dalam buku Aan Jaeilani, *Keuangan Publik..., Op.Cit*, hlm. 154

<sup>158</sup> Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, *Op.Cit*, hlm. 132 dan 134.

Secara istilah, *jizyah* merupakan pajak atas setiap kepala orang kafir. *Jizyah* ini berarti pula balasan atas kekafiran mereka sebagai bentuk penghinaan atas kekafirannya, atau balasan atas keamanan yang diberikan pemerintahan Islam kepada orang kafir secara sukarela. *Jizyah* ini ditetapkan berdasarkan ketentuan yang tercatat dalam al-Qur'an.<sup>159</sup>

Berdasarkan makna *jizyah* di atas, pemerintahan Islam dapat memperoleh pendapatan yang bersumber dari penduduk non-Muslim (*ahl al-dzimmah*) yang ada di negara Islam sebagai biaya perlindungan yang diberikan kepada mereka. Pajak kepala ini menjadi kewajiban pembayaran bagi setiap warga non-Muslim dari negara Islam dan pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan atas kehidupan dan kekayaan serta kebebasan untuk menjalankan agama mereka. Di samping itu, non-Muslim akan dibebaskan dari kewajiban militer dan diberi keamanan sosial.

Untuk kelangsungan pemungutan *jizyah*, maka pemerintah mewajibkan kalangan ahli kitab yang masuk dalam jaminan kaum muslimin untuk membayar *jizyah* atas tiap individu dari mereka sebagai persyaratan dapat menetap dalam wilayah Islam. Sebagai bentuk pajak, pembayar *jizyah* (non-Muslim) akan memperoleh dua hak, yaitu pertama,

---

<sup>159</sup>*Jizyah* memiliki 3 (tiga) aspek persamaan dan perbedaan dengan *kharaj* sebagai sumber keuangan negara. Aspek persamaan tersebut, yaitu (1) keduanya diambil dari orang musyrik sebagai bentuk penghinaan sekaligus jaminan keamanan, (2) keduanya bagian dari harta *fa'i* yang dibagikan kepada para penerima *fa'i*, dan (3) keduanya diambil setelah melewati masa satu tahun (*haul*) dan tidak wajib sebelum masa itu lewat. Adapun perbedaannya; (1) *jizyah* ditetapkan oleh nash; *kharaj* ditetapkan berdasarkan ijtihad, (2) jumlah *jizyah* terkecil ditetapkan nash dan jumlah terbesar ditetapkan melalui ijtihad; besar kecilnya *kharaj* ditetapkan ijtihad, dan (3) *jizyah* ditetapkan karena adanya kekafiran dan dihilangkan bila masuk Islam; *kharaj* tetap diambil baik masih kafir maupun telah masuk Islam. Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah...*, *Op.Cit*, hlm. 143.



hak untuk tidak diganggu dan dianiaya, dan kedua, hak untuk memperoleh keamanan dari ancaman dalam negeri maupun luar negeri.<sup>160</sup>

Meskipun secara umum *jizyah* dipungut dari individu non-Muslim, namun beban atas pajak ini hanya dikhususkan bagi mereka yang mampu membayarnya. Pembayaran *jizyah* tidak diambil dari kelompok orang fakir dan miskin, apalagi tidak memiliki keterampilan atau pekerjaan, dan juga orang buta dan para pendeta, terkecuali jika mereka memiliki kekayaan. Hal ini dilakukan berdasarkan perbuatan ‘Umar bin Abdul Aziz yang menarik pajak kepala atas para pendeta yang kaya sebesar 2 dinar setiap tahun.<sup>161</sup>

Praktek *jizyah* sebagaimana yang telah dilakukan oleh Nabi dan Khulafa’ al-Rasyidun sebelumnya (pajak kepala atas non-Muslim), berdasarkan status keagamaannya, diperdebatkan di kalangan fuqaha’.<sup>162</sup>

- Madzhab Imam Syafi’i, *jizyah* diambil dari ahli kitab baik orang Arab maupun non-Arab dan tidak dipungut selain kategori ini berdasarkan faktor keagamaan bukan faktor kesukuan.
- Abu Hanifah berpendapat *jizyah* diambil dari seluruh kelompok ahli kitab, para penyembah berhala dari kelompok non-Arab, tapi tidak dipungut bila mereka berasal dari suku Arab.

---

<sup>160</sup> *Ibid*

<sup>161</sup> Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj, Op.Cit*, hlm: 122. Lihat juga dan bandingkan dalam Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal, Op.Cit*, hlm. 32

<sup>162</sup> Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. 18, hlm. 328-329.

- Imam Malik berpendapat *jizyah* diambil dari setiap orang kafir, baik ahli kitab, penyembah berhala, orang Arab, maupun non-Arab, tetapi dipungut dari orang kafir Quraish dan ahli kitab yang masih memegang teguh ajarannya yang asli.

Adapun Abu Yusuf menilai pemungutan *jizyah* berdasarkan faktor kesukuan bukan faktor keagamaan, sehingga *jizyah* diambil dari kalangan non-Arab baik ahli kitab ataupun penyembah berhala, namun tidak dipungut bila mereka berasal dari bangsa Arab.

Adapun jumlah *jizyah* yang dibayarkan tidak ada ketentuan yang pasti. Dalam pandangan Abu Ubaid besaran *jizyah* ditetapkan oleh pemerintah karena tidak ada ketetapan dari Nabi dengan mempertimbangkan aspek keadilan dan keuangan negara, yaitu tidak terlalu tinggi yang akan menimbulkan beban atas para pembayar pajak dan tidak terlalu rendah yang akan menyebabkan kerugian bagi keuangan negara.<sup>163</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa penetapan *jizyah* sebagai bentuk pajak harus mempertimbangkan aspek keadilan yang memperhatikan tingkat ekonomi, aspek kemudahan, dan kondisi keuangan negara. Seperti yang pernah terjadi pada masa Nabi SAW, beliau memerintahkan untuk menerima pakaian sebagai pengganti uang

---

<sup>163</sup>Abu Ubayd, *Kitab al-Amwal, Op.Cit*, hlm. 45

tunai. Dengan kata lain, benda atau barang apapun yang bernilai sama dapat menggantikan uang tunai dalam membayar pajak.<sup>164</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa *jizyah* sebagai sumber pendapatan negara atas pajak yang ditarik dari kelompok non-Muslim dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip keadilan secara ekonomi, prinsip kemudahan dalam pembayaran, dan prinsip administrasi keuangan negara. Sebagai pajak kepala, *jizyah* merupakan bentuk jaminan keamanan atas nyawa dan harta mereka sebagai implementasi dari bentuk perjanjian damai antara kedua negara. Apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan minoritas non-Muslim atas perjanjian damai yang disepakati, selama mereka tidak mengangkat senjata untuk berperang melawan negara Islam, mereka difasilitasi secara damai dan dikembalikan ke wilayah musuh terdekat. Intinya, *jizyah* dapat digunakan oleh pemerintah baik untuk menjalankan roda pemerintahan maupun untuk kepentingan mensejahterakan kaum muslimin.

### 5) Khumus

Istilah *khumus*, seperti hal *anfal*, hanya muncul sekali dalam al-Qur'an. Hal ini terdapat dalam surat *al-Anfaal* ayat 41 yang berbunyi:

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ  
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا  
يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجَمْعَانَ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya: “Ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang<sup>165</sup>, maka sesungguhnya seperlima

---

<sup>164</sup>*Ibid*

*untuk Allah, rasul, kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibn sabil<sup>166</sup>, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa<sup>167</sup> yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari furqaan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan, dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (QS. Al-Anfal: 41)*

Berdasarkan kaitan historis di antara ayat *khumus* dengan ayat *anfal*, Ibn Abd al-Barr menyatakan bahwa, pendapat yang memandang ayat *khumus* secara kronologis diturunkan setelah ayat *al-anfaal* telah mendapat status *ijma'*. Secara hukum ayat *khumus*, yang pada mulanya bersifat publik, membatalkan ayat *nafal*, yang termasuk ke dalam wilayah hak milik pribadi.

*Khumus* menurut Abu Ubayd adalah 1/5 *ghanimah* dari *ahli harbi*, *rikaz*, dan *luqathah*. Dalam pembahasan *khumus* Abu Ubayd menyebutkan bahwa harta yang terkena *khumus*; pertama, beliau menafsirkan itu *ghanimah*, sesuai dengan firman Allah surat *Al-Anfal* ayat 41. Kedua, *khumus* dari harta yang diperoleh melalui penambangan dan harta yang terpendam (*rikaz*). Ketiga, *khumus* pada harta yang dipendam hal ini sebagaimana terjadi ketika mujahid dari al-Sya'bi di mana seorang laki-laki menemukan 1000 dinar yang dipendam di luar kota, kemudian datang kepadanya Umar, kemudian Umar mengambil 1/5

---

<sup>165</sup>Yang dimaksud dengan rampasan perang (*ghanimah*) adalah harta yang diperoleh dari orang-orang kafir dengan melalui pertempuran, sedang yang diperoleh tidak dengan pertempuran dinamakan *fa'i*, pembagian dalam ayat ini berhubungan dengan *ghanimah* saja. *Fa'i* dibahas dalam surat Al-Hasyr.

<sup>166</sup>Maksudnya: seperlima dari *ghanimah* itu dibagikan kepada: a. Allah dan Rasul-Nya b. kerabat Rasul c. Anak yatim d. Fakir miskin e. *Ibn Sabil*, sedangkan empat perlima dari *ghanimah* itu dibagikan kepada yang ikut bertempur.

<sup>167</sup>Yang dimaksud dengan apa ialah: ayat-ayat al-Qur'an, malaikat dan pertolongan.

dari harta itu sebesar 200 dinar dan sisanya diberikan pada orang yang menemukan. Kemudian 200 dinar itu dibagikan kepada kaum muslimin.<sup>168</sup>

Namun yang perlu diketahui bahwa Abu Ubaid menyatakan bahwa ada tiga hukum yang dilakukan Umar kepada harta benda yang dipendam. Pertama, bahwa harta itu diambil khumusnya dan sisanya diberikan kepada yang menemukannya. Kedua, yang menemukan tidak diberikan harta itu, namun diserahkan seluruhnya kepada Baitul Mal. Ketiga, harta itu seluruhnya diberikan kepada yang menemukan dan tidak diserahkan ke Baitul Mal.<sup>169</sup>

## 6) 'Usyr

*Al-'usyr* merupakan jama' dari kata *'usyrun*, secara etimologi *usyur* berarti sepersepuluh yaitu satu bagian dari sepuluh. Sedangkan menurut fuqaha terdapat dua pengertian, pertama *'usyr* zakat yaitu sesuatu yang diambil pada zakat tanaman dan buah-buahan (QS. Al-An'am: 141).

وَهُوَ الَّذِي أَنْشَأَ جَنَّاتٍ مَعْرُوشَاتٍ وَغَيْرَ مَعْرُوشَاتٍ وَالنَّخْلَ وَالزَّرْعَ مُخْتَلِفًا  
أُكْلُهُ وَالزَّيْتُونَ وَالرُّمَّانَ مُتَشَابِهًا وَغَيْرَ مُتَشَابِهٍ كُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَآتُوا  
حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ وَلَا تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ ( )

Artinya: "Dan Dialah yang menjadikan kebun-kebon yang berjunjung dan yang tidak berjunjung, pohon kurma, tanam-tanaman yang bermacam-macam buahnya, zaitun dan delima yang

<sup>168</sup> Abu Ubayd, *Kitab al-Amwal*, *Ibid*

<sup>169</sup> *Ibid*, lihat juga Adi Warman A. Karim, *Sejarah Pemikiran...*

*serupa (bentuk dan warnanya), tetapi tidak sama (rasanya). Makanlah dari buahnya (yang bermacam-macam itu) bila dia berbuah, dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya (dengan disedekahkan kepada fakir miskin), dan janganlah kalian berlebih-lebihan. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berlebih-lebihan”, (QS. Al-An’am: 141)*

Kedua, ‘*usyr* adalah sesuatu yang diambil dari harta kafir dzimmi yang melintas untuk perniagaan.<sup>170</sup> Defenisi *usyur* secara terminologi berarti pajak yang dikenakan terhadap barang dagangan yang masuk kenegara Islam atau yang ada di negara Islam. Dalam bahasa lain yang dimaksud *usyur* adalah apa yang diambil oleh petugas negara dari harta yang dipersiapkan untuk dagang ketika melintasi daerah Islam. Sehingga usyur ini lebih serupa dengan apa yang dikenal pada masa sekarang dengan istilah “Bea cukai.”<sup>171</sup> Dengan demikian istilah pajak perdagangan ataupun sering disebut dengan bea cukai sebenarnya sudah ada pada masa sebelum Islam. Jadi *Usyur* merupakan pajak yang harus dibayar oleh para pedagang muslim maupun non-muslim.

Pada masa pra Islam, setiap suku yang tinggal di pedesaan biasa membayar ‘*usyr* jual beli yang berkisar satu dirham dalam setiap transaksi. Setelah kedatangan Islam, Rasulullah melakukan inovasi untuk meningkatkan usaha *tijari* dengan menghapus bea masuk antar provinsi

---

<sup>170</sup> Abu Ubayd, *Kitab al-Amwal...*, *Op.Cit*, hlm:

<sup>171</sup> Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, diterjemahkan oleh Asmuni Solihan Zamakhsyari, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2014), hlm. 570

yang masuk dalam wilayah kekuasaan Islam. Hal ini dilakukan setelah adanya perjanjian yang ditanda-tangani oleh suku-suku tersebut.

Penetapan *usyur* ini tidak terdapat dalil dalam al-Qur'an ataupun al-sunnah, sehingga istilah *usyur* belum dikenal pada masa Rasulullah SAW dan khalifah Abu Bakar Shiddiq, melainkan istilah ini dikenal pada zaman Umar bin Khattab dan terus dikembangkan pada masa sesudah pemerintahannya.

Munculnya istilah *usyur* ini karena pada masa Umar berdasarkan laporan Musa al Asy'ari bahwa para pedagang muslim yang berdagang ke wilayah non-muslim dipungut pajak perdagangan oleh pemerintah wilayah setempat. Demi menegakkan keadilan dan kesetaraan dalam perdagangan internasional Umar memutuskan memungut juga pajak dari orang-orang non-muslim yang berdagang ke wilayah Islam.<sup>172</sup>

Dalam pemungutan *usyur*, Umar bin Khattab selalu mempertimbangkan dua hal, yaitu pertama barang-barang yang dikenakan *usyur* hanya barang perdagangan, kedua nilainya mencapai 200 dirham. Maka terhadap barang-barang kebutuhan pokok tidak dikenakan *usyur*.

*Usyr* hanya dibebankan sekali dalam setahun. Dalam sebuah riwayat disebutkan bahwa orang-orang *Manbij (Hierapolis)* meminta izin kepada Khalifah Umar bin Khattab untuk masuk ke dalam wilayah Islam untuk berdagang dengan membayar 1/10 dari nilai barang. Setelah

---

<sup>172</sup>Nurul Huda, dkk, *Keuangan Publik Islam: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, Edisi Pertama, Cet ke 1, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 134.

bermusyawarah dengan para sahabat, Umar mengizinkan mereka berdagang. Namun ketika Abu Musa al-Asy'ary menginformasikan bahwa pedagang muslim juga dikenakan pajak 1/10 di tanah harbi, khalifah Umar memutuskan mengenakan pajak pembelian dan penjualan yang normal kepada mereka. Adapun kadar pengutipan bervariasi, 2,5% untuk muslim, 5% untuk *ahlu zimmah* dan 10% untuk kafir *harbi* dengan catatan harga barang lebih dari 200 dirham.<sup>173</sup>

*Usyur* adalah apa yang diambil atas hasil pertanian tanah '*usyryyah*. Dalam buku Ali Muhammad Ash Shalabi mengatakan bahwa Umar bin Abdul Aziz menekankan perhatiannya terhadap *usyur* yang menjadi salah satu pendapatan negara, ia menyampaikan dasar-dasar hukumnya kepada para petugasnya, ia juga memerintahkan untuk menuliskan bukti pembayaran kepada mereka yang telah membayarkannya sampai mereka tidak membayar lagi dalam jangka waktu satu tahun kedepan. Umar menegaskan larangannya kepada para petugas tersebut agar mereka tidak menarik *usyur* dengan cara-cara yang tidak benar.

Politik *usyur* yang ditetapkan oleh Umar bin al-Khattab bukanlah politik yang kaku, namun memiliki fleksibilitas besar yang menjadikannya sebagai sarana yang penting dalam pengaturan hubungan ekonomi dengan Negara-negara non-Islam dengan sesuatu yang merealisasikan kemaslahatan kaum muslimin.

---

<sup>173</sup>Adi Warman A. Karim, *Sejarah Pemikiran...*, Op.Cit, hlm. 71



Menindak lanjuti konsep *usyur* pada masa Umar bin Khattab, menurut Abu Yusuf bea masuk dalam perdagangan internasional (*usyur*) hanya dikenakan pada barang dagangan, bukan pada barang keperluan pribadi. Dalam kitab *al Kharaj* dijelaskan, jika ada orang yang melewati pos bea cukai ia dikenai 5% (*nisf ushur*).

#### 7) Shadaqah dan Infaq

Shadaqah *tathawwu'* merupakan amal atas harta benda yang bertujuan untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT. Besarnya amal tersebut tidak ditentukan, tetapi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, keinginan dan kebutuhan individu dan masyarakat dalam mendekatkan diri kepada Allah SWT. Orang yang rajin bersedekah akan mendapatkan kelapangan rezeki dan keberkahan.

Allah SWT berfirman dalam Surah al-Baqarah ayat 177 yang berbunyi:

لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ  
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَى  
وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى  
الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ  
الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ ( )

Artinya: “Bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan, tetapi sesungguhnya kebajikan itu ialah kebajikan orang yang beriman kepada Allah, hari kemudian,

*malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi, dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan), dan orang-orang yang meminta-minta; dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan salat, dan menunaikan zakat; dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji; dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan, dan dalam peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar (imannya), dan mereka itulah orang-orang yang bertakwa". (QS. al-Baqarah: 177)*

Kendatipun bersifat *charity* (sosial), shadaqah bisa diwajibkan oleh Negara terhadap orang-orang yang mampu, jika keuangan di baitulmal tidak dapat mencukupi kebutuhan dasar masyarakat.

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian bermakna seperangkat pengetahuan tentang langkah-langkah sistematis dan logis tentang pencarian data yang berkenaan dengan masalah tertentu untuk diolah, dianalisis, diambil kesimpulan dan selanjutnya dicari cara pemecahannya. Dalam versi lain dirumuskan bahwa metodologi penelitian adalah cara yang dipakai dalam mengumpulkan data, sedangkan instrumentnya adalah alat bantu yang digunakan untuk mengumpulkan data-data itu. Adapun metodologi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **A. Jenis Penelitian dan Pendekatan**

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) dengan sumber data dari berbagai literatur yang mungkin penulis temukan. Metode ini dimulai dengan mengumpulkan data primer untuk digunakan sebagai landasan yang kemudian didukung dengan menggunakan data lain yang bersumber dari data sekunder yang berkaitan dengan tema.<sup>174</sup> Penelitian pustaka juga merupakan penelitian yang dilakukan di perpustakaan untuk menghimpun dan menganalisis data yang bersumber dari perpustakaan seperti majalah-majalah ilmiah yang diterbitkan secara berkala, kisah-kisah, dokumen-dokumen dari materi-materi perpustakaan lainnya yang dapat dijadikan sumber rujukan untuk menyusun suatu laporan ilmiah.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup>Mukhtar, *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*, (Jakarta: Referensi, 2013), hlm. 4

<sup>175</sup>Abdurrahman Fathooni, *Metodologi Penelitian dan Teknik Penyusunan Skripsi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), h. 47-48

Adapun yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah Abu Ubaid al-Qāsim bin Salām. Sementara objek dalam penelitian ini adalah pemikiran Abu Ubaid al-Qāsim bin Salām tentang sistem distribusi dan pengelolaan keuangan publik Islam dalam *kitab al-Amwaaal*.

Studi tokoh disebut juga dengan istilah penelitian tokoh atau penelitian riwayat hidup individu (*individual life history*). Sebenarnya penelitian tokoh itu tidak jauh berbeda dengan model penelitian yang lain, seperti penelitian tentang tematik, jika dilihat dari segi prinsip-prinsip metodologi dan logika risetnya. Untuk keperluan penelitian tersebut digunakan sumber kepustakaan, baik yang bersumber data primer maupun sekunder. Karena datanya yang bersumber kepustakaan, maka penelitian ini selain dikategorikan sebagai studi pustaka atau penelitian kepustakaan (*library research*) disebut juga dengan penelitian yang berbasis data dokumenter (*documentary research*)<sup>176</sup> atau analisis teks (*text analysis*).

Karena penelitian ini berbasis data kepustakaan, maka fokus obyek penelitian ini berupa teks. Teks yang dimaksud dapat bersumber dari data primer seperti dokumen yang berkenaan dengan kejadian itu atau data sekunder seperti buku-buku yang berisi tentang kebijakan dan pemikiran Abu Ubayd al-Qāsim bin Salām dalam hal pengelolaan dan distribusi keuangan publik Islam.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Karena studi tokoh merupakan salah satu jenis penelitian

---

<sup>176</sup>Teknik pengumpulan data dengan studi dokumentasi merupakan teknik yang tidak langsung pada subjek penelitian. Dalam penelitian ini dokumen terdiri dari dua, yaitu dokumen primer dan sekunder. Lihat Wibesiteonline di <http://tithagalz.wordpress.com/2011/03/27/pengertianpengumpulan-data/> #diakses 11-03-2023

kualitatif (*qualitative research*). Hakikat studi tokoh adalah studi kajian secara mendalam, sistematis, kritis mengenai sejarah tokoh, ide atau gagasan orisinal, serta konteks sosio-historis yang melingkupi sang tokoh yang dikaji. Untuk mendapatkan hasil penelitian yang mendalam digunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif menggunakan data yang berupa kalimat tertulis atau lisan, peristiwa-peristiwa, pengetahuan, atau proyek studi yang bersifat deskriptif.<sup>177</sup>

Penelitian kualitatif menurut Bodgan dan Taylor adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan berperilaku yang dapat diamati yang diarahkan pada latar dan individu secara holistic (utuh). Secara harfiah, sesuai dengan namanya, penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur kuantifikasi, perhitungan statistik, atau bentuk cara-cara lainnya yang menggunakan ukuran angka. Kualitatif berarti sesuatu yang berkaitan dengan aspek kualitas, nilai, atau makna yang terdapat di balik fakta.<sup>178</sup>

Penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami objek yang diteliti secara mendalam. Lincoln dan Guba menjelaskan bahwa penelitian kualitatif bertujuan untuk membangun ideografis dari *body of knowledge* sehingga cenderung dilakukan tidak untuk menemukan hukum-hukum dan tidak untuk membuat *generalisasi*, melainkan untuk membuat penjelasan mendalam (*ekstrapolasi*) atas objek tersebut.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup>Moch. Nazir. *Metode Penelitian*. (Jakarta: Salemba empat, 2003), h. 54

<sup>178</sup>Imam Gunawan, *Metode Penelitian Kualitatif: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), h. 82

<sup>179</sup>*Ibid*, h. 86

Penelitian diarahkan pada penelaahan dan pembahasan teori-teori yang diterima keabsahannya dalam literatur ilmiah, dan yang ada relevansinya dengan masalah yang hendak dikaji. Sebagai upaya pemecahan masalah, maka landasan teori-teori dikutip dari beberapa sumber, baik buku-buku dan sumber lain yang mendukung kajian ini.

## **B. Sumber Data**

Fokus bahasan dalam penelitian ini adalah Pengelolaan dan Pendistribusian Keuangan Publik Menurut Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam (Studi Naskah *Kitab Al-Amwal*). Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer, sekunder dan tersier sebagai pendukungnya.

### 1. Data Primer.

Data primer dalam penelitian ini adalah *Kitab al-Amwal* karangan Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam dan *Al-Amwal Ensiklopedia Keuangan Publik Panduan Lengkap Mengelola Keuangan (zakat dan pajak dll)*, buku ini merupakan terjemahan dari kitab *al-Amwal* yang diterjemahkan oleh Setiawan Budi Utomo.

### 2. Data Sekunder.

Data Sekunder yakni bahan pustaka yang merujuk atau yang mengutip kepada sumber primer. Selain itu data sekunder juga berupa komentar atau ringkasan atas matan sumber primer dan karya-karya hasil tulisan yang pembahasannya berkaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini sumber sekunder yang relevan dengan penelitian ini di antaranya, *al-Ahkaam al-Sulthaniyah wa al-Wilaayaati al-Diiniyyah* yang

ditulis oleh Imam al-Mawardi, *Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak: Studi Kitab al-Amwal Abu Ubaid* yang ditulis Ugi Suharto dan *Keuangan Publik Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* yang ditulis oleh Aan Jaelani. Sumber data sekunder ini dipergunakan untuk dijadikan referensi tambahan, sebagai penegas atau pembanding.

### 3. Data Tersier.

Data tersiernya adalah buku-buku misalnya: *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global* oleh DR. Said Sa'ad Marthon, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer* oleh Prof. Dr. Euis Amaliah, MA, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* oleh Adiwarmann Azwar Karim, *Sistem Lembaga Keuangan Ekonomi Syariah*, Dwi Suwiknyo, SEI, MSI, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* oleh Drs. Nur Chamid, MM, *Fiqh Ekonomi Umar bin al-Khathab* oleh DR. Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam* oleh Prof. M.A. Mannan, MA, Ph. D dan lain-lain.

Sedangkan data yang digunakan sebagai pembanding atau penguatnya yaitu jurnal nasional dan internasional, artikel, karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini.

### C. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi dokumenter yang datanya bersumber dari teks tulisan atau pustaka. Dengan demikian pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik *library research*, yaitu mencari dan

menelaah serta menganalisa data dokumen sesuai dengan tahapan-tahapan analisis dalam studi dokumenter.

Untuk memperoleh data yang diperlukan penelitian ini, digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Tela'ah pustaka; yaitu dengan mencari teks asli yang memuat kebijakan keuangan publik Islam yang ditulis oleh Abu Ubayd al-Qasim Ibn Sallam. Guna untuk lebih memahami konsep keuangan publik Islam sesuai dengan permasalahan penelitian ini. Data-data itu bisa diperoleh dari beberapa pustaka dan tempat lain yang ada memiliki buku (literatur) yang ada hubungannya dengan masalah penelitian.
2. Studi dokumen; Setelah data-data yang memuat kebijakan keuangan publik Islam terkumpul, baik yang berasal dari teks asli (data primer) ataupun teks pendukung (data sekunder) kemudian dipelajari, ditelaah dan dianalisa serta dikaji (*text analysis*) secara intensif sehingga akan diperoleh hasil yang berhubungan dengan masalah yang akan menjadi objek penelitian. Selanjutnya diklasifikasikan kedalam bagian-bagian atau konsep-konsep yang sesuai dengan masalah penelitian.
3. Studi Literatur; Untuk menelusuri kajian pustaka yang dilakukan atas karya-karya dan intelektualitas mereka tentang pemikiran ekonomi Islam, maka dilakukan studi literatur yang pernah dilakukan oleh para sarjana Muslim dan Barat. Kepentingan ini di samping untuk meninjau ulang sejauhmana studi-studi tersebut difokuskan pada pemikiran mereka, juga menelusuri sejauhmana studi atau penelitian yang pernah dilakukan tersebut



memfokuskan kajiannya pada pemikiran keuangan publik. Tentunya, hal tersebut akan memberikan kejelasan bagi analisis terhadap materi penelitian disertasi ini, sehingga akan ditemukan konsep, teori, atau rumusan lainnya yang belum pernah dikaji atau kurang mendapat perhatian serius dari para pengkaji tentang pemikiran ekonomi Islam sampai sekarang ini.

#### **D. Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan kajian analisa teks (*text analysis*), hal ini bertujuan untuk menelaah lebih jauh tentang pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik Islam perspektif *kitab al-Amwaaal* yang ditulis Abu Ubayd al-Qasim Ibn Sallam. Karena dengan mengkaji teks akan merefleksikan realitas yang terjadi pada saat itu, pada saat yang sama ia menjadi alat konstruksi realita tersebut.

Ada beberapa metode yang digunakan dalam menganalisa data sebuah penelitian tokoh, dapat dipilih salah satu atau dikombinasikan beberapa metode tersebut, adapun metodenya yaitu:

1. **Koherensi Intern**, agar pemikiran tokoh dapat dipahami secara tepat, maka seluruh konsep dan aspek-aspek pemikirannya dilihat menurut keselarasannya satu dengan yang lain. Selain itu ditetapkan pula inti pikirannya yang paling mendasar dan topik-topik yang paling sentral. Demikian juga diteliti susunan logis sistematis dalam pemikirannya agar ditemukan muatan pemikirannya yang paling substansial.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup>Syahrin Harahap, *Metodologi Studi Tokoh Pemikiran Islam*, (Jakarta: Istiqomah Muliya Press, 2006), hlm. 63.

2. **Metode Analisis Induktif;** adalah metode analisa data dengan mengumpulkan kaidah-kaidah yang bersifat khusus untuk diuraikan lalu ditarik kesimpulan secara umum.
3. **Metode Analisis Deduktif;** adalah metode analisa data dengan mengumpulkan kaidah-kaidah yang bersifat umum untuk diuraikan dan diambil kesimpulan secara khusus.
4. **Metode analisis isi (*content analysis*);**<sup>181</sup> adalah meneliti isi sebuah kitab atau dokumen dari segi aksiologi dari referensi primer dan sekunder dengan cara mengumpulkan data yang dianggap berhubungan dengan permasalahan yang diteliti kemudian dideskripsikan untuk diambil simpulan penelitian (temuan penelitian).

Dalam penelitian ini data yang telah terkumpul, baik yang diambil dari buku, jurnal, dan sebagainya kemudian dianalisis menggunakan metode *content analysis* atau analisa isi. Metode ini digunakan untuk menganalisis data-data kepustakaan yang bersifat deskriptif. Pada penelitian kajian pustaka ini dengan menggunakan metode analisis tersebut dapat memberikan pemahaman terhadap pemikiran Abu Ubaid al-Qasim Ibn Sallam tentang kebijakan pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik dalam Merekonstruksi Zakat dan Pajak untuk Mensejahterakan Ekonomi Keluarga Islam.

---

<sup>181</sup>Yaitu (metode kajian isi) adalah teknik yang paling umum digunakan. Biasanya digunakan untuk memanfaatkan dokumen yang padat isinya. Berelson (1952) dalam bukunya Guba dan Lincoln 1981: 240 definisi penelitian isi atau content yaitu suatu teknik dalam penelitian dalam rangka mendeskripsikan secara objektif, sistematis dan kualitatif. Sedangkan webwer 1985: 9 bahwa kajian isi merupakan metode penelitian dengan memanfaatkan dan menarik kesimpulan yang benar dari buku, kitab atau dokumen penelitain. Lihat: Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1989), hlm. 76-77.

## **E. Langkah-Langkah Penelitian**

Metodologi penelitian menerangkan mengenai langkah-langkah yang akan dilakukan oleh peneliti dalam penulisan ini, serta menjelaskan mengenai desain penelitian, pengumpulan data serta teknis analisa data.

Tahap awal, tahap ini adalah tahap pengumpulan informasi untuk memperoleh bahan-bahan dalam penelitian ini, informasi yang dimaksud mencakup:

- a. Pencarian Informasi dan data tentang hal-hal apa saja yang akan dibahas dalam penelitian ini serta latar belakangnya. Informasi dan data ini didapat dari buku-buku, artikel dan internet yang ada hubungannya dengan tema penelitian ini.
- b. Penetapan pokok bahasan yang tertuang dalam rumusan masalah dan tujuan penelitian.
- c. Melakukan studi pustaka sebagai dasar teori dalam melakukan penelitian. Studi pustaka dilakukan dengan mencari berbagai literatur seperti artikel, buku-buku, internet dan penelitian-penelitian terdahulu, semua pustaka dan teori yang terkait dengan penelitian ini. Hal ini dilakukan untuk memperoleh gambaran umum awal tentang keuangan publik Islam dan merekonstruksi zakat dan pajak untuk mensejahterakan ekonomi keluarga Islam.

Tahap analisa, menjawab pertanyaan penelitian dan tujuan diadakannya penelitian ini, yaitu untuk mengetahui bagaimana pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik Islam.

Setelah mendapat jawaban dari hasil penelitian dan tercapainya tujuan penelitian ini, maka diambil kesimpulan penelitian dan saran yang berguna dalam mewujudkan rekonstruksi zakat dan pajak untuk mensejahterakan ekonomi keluarga.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, serta merujuk kepada pertanyaan dan tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Sistem pengelolaan keuangan publik menurut Abu Ubaid al-Qasim meliputi penerimaan dan pengeluaran Negara. Adapun penerimaan Negara perspektif Abu Ubaid al-Qasim meliputi: *kharaj*, zakat, *jizyah*, *'usyur* dan *ghonimah* (rampasan perang termasuk kedalamnya aset milik Negara dan tanah mati yang tidak dikelola dan *qotho'i*). Selain itu tujuan dibuatnya pedoman pengelolaan keuangan Negara adalah untuk menciptakan keadilan di masyarakat dan optimalisasi penerimaan Negara.
2. Distribusi Keuangan Publik menurut Abu Ubaid harus pro rakyat demi mewujudkan kemaslahatan dimasyarakat dan Negara. Fungsi distribusi yang dilaksanakan bertujuan agar sumber-sumber ekonomi yang ada dapat dinikmati secara adil oleh seluruh rakyat. Hal ini berarti bahwa dengan peran distribusi pemerintah memiliki kewajiban untuk mengatur sejauh mana setiap pelaku ekonomi memiliki kekuasaan untuk menguasai, mengeksploitasi, dan memanfaatkan keuangan publik secara adil. Meskipun masalah keadilan dalam perekonomian merupakan masalah yang rumit, kompleks, dan mengundang perdebatan, namun setidaknya pemerintah harus mampu mengatur agar tidak

mengakibatkan terjadinya penumpukan kekayaan oleh kelompok tertentu dan sebaliknya menghalangi kesempatan kelompok masyarakat lainnya untuk meningkatkan kesejahteraannya.

3. Rekonstruksi zakat menurut Abu Ubaid meliputi beberapa bidang diantaranya, dari muzakki akan diberikan hukuman jika tidak mau bayar zakat, terhadap mustahiq menerima zakat hanya sekedar mencukupi kebutuhan saja, dan untuk setiap usaha bisa dikenakan zakat jika sampai haul dan *nishabnya*. Sedangkan rekonstruksi pajak, bagi umat Islam yang sudah dibebani zakat tidak terkena wajib pajak. Jumlah pajak ditetapkan seringan-ringannya, dan tidak dipungut dengan kekerasan oleh pegawai pajak. Jika zakat bisa dioptimalkan pengelolaannya akan mampu mensejahterakan ekonomi keluarga muslim. Begitu juga dengan pajak dalam pendistribusiannya harus merata secara adil keseluruh masyarakat.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian, maka penulis mengajukan saran kepada pemegang kebijakan dan akademisi:

1. Bagi pemegang kebijakan:
  - a. Menerbitkan Undang-Undang tentang sangsi bagi muzakki yang enggan membayar zakat.
  - b. Optimalkan pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik, terutama yang bersumber dari zakat dan pajak.
  - c. Kejujuran dan sifat amanah perlu ditekankan bagi pegawai pemungut zakat dan pajak karena dengannya akan terwujud *clean governance*. Sehingga

Negara lebih optimal mengelola dan mendistribusikan kekayaannya sehingga tidak melulu dikorupsi oleh pegawai-pegawai yang tidak bermoral dan tidak bertanggung jawab. Karena merebaknya korupsi berawal dari sistem penyaringan kepegawaian yang lemah dan pembatasan kriteria hanya kepada prestasi akademik dan keahlian. Bukan berdasarkan kriteria yang telah syari'at Islam.

- d. Pemerintah perlu menjadikan zakat sebagai institusi utama keuangan publik sehingga dapat memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya (*minimum living of life*). Karena dengan segala bentuknya zakat sangat potensial sebagai sumber penerimaan keuangan negara hal ini sesuai dengan beberapa survey yang telah dilakukan oleh para peneliti.

## 2. Bagi akademisi

- a. Penelitian selanjutnya tentang zakat sebagai institusi utama keuangan publik perlu dilakukan lebih mendalam, karena potensinya yang sangat besar. Agar penelitian tersebut dapat dijadikan rujukan implementasi Negara-negara muslim untuk mengoptimalkan pendapatannya.
- b. Perlu dilakukan penelitian tentang pengelolaan dan pendistribusian perpajakan dalam Islam, serta mereformulasikannya sebagai pendapatan Negara yang sesuai dengan syari'ah, adil dan tidak menzalimi. Dengan demikian penelitian tentang pengelolaan dan pendistribusian keuangan publik harus menjadi perhatian khusus para akademisi.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdul Ghafar Ismail dan Abu Bakar Jaafar, *Government Revenue In The Eyes Of Abu Ubaid- An Analysis*, International Journal of Asian Social Science, 2015, 5(1)

Abdullah. Boedi. 2010. *Peradaban Perekonomian Islam*, (Bandung: CV. Pustaka Setia)

Ahmad. Mustaq. 2001. *Business Ethics in Islam*, Penerjemah: Samson Rahman, *Etika Bisnis dalam Islam*, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar)

Amalia. Euis. 2010. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, (Jakarta: Gramata Publishing)

Al-Haritsi. Jaribah bin Ahmad. 2006. *Fikih Ekonomi Umar bin Khattab*, Penerjemah H. Asmuni Solihan Zamakhsyari, (Jakarta: Khallifah)

Arsjad. Nurdjaman. et al. 1992. *Keuangan Negara*. (Jakarta: Intermedia)

Arfah. Tina. 2020. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Ekonomi Islam*, Jurnal ISLAMIKA, Vol. 3, No. 2

Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*

-----, 1960. *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayah al-Diniyah*, (Beirut: Dar al-Fikr)

-----, 2000. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, diterjemahkan oleh Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin dari kitab asli yang berjudul *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayah al-Diniyah*, (Jakarta: Gema Insani Press)

Al-Qasim. Abu Ubayd 1989. *Kitab al-Amwal*, (Dar al-Syuruq)

-----, 2009. *Al-Amwāl: Ensiklopedia Keuangan Publik*, Terj. Budi Utomo, (Jakarta: Gema Insani)

Amtiran dan Molidya. 2020. *Pengelolaan Keuangan Negara*, Journal of Management (SME's), Vol 12, No. 2, 2020

Anto. Hendri. 2003. *Pengantar Ekonomika Mikro Islam*, (Yogyakarta: Ekonisia)



Basri. Yuswar Zainul Dan Subri. Mulyadi. 2005. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada)

Chapra. Umer. 2000. *Islam dan Tantangan Ekonomi*, (terj) Cet. Ke-1, (Jakarta: Gema Insani)

Chamid. Nur. 2010. *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)

Deliarnov. 2014. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, Edisi Ketiga, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada)

Fauzi. Iskandar. dkk. 2019. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam: Masa Rasulullah sampai Masa Kontemporer*, (Yogyakarta: K-Media)

Francis Abraham. 1991. *Perspectives on Modernization: Toward a General Theory of Third World Development*, Penerjemah: Rusli Karim, *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum Pembangunan*. (Yogyakarta: Tiara Wacana)

Febriani. Asra dan Jalaluddin. *Pemikiran Ekonomi Abu Ubaid Al-Baghdadi (Studi Kitab Al-Amwal)*, Jurnal Syari'ah Vol. IX, No. 2, Tahun 2017

Firyal Nada et.al, *Tinjauan Kebijakan Keuangan Publik menurut Abu Ubaid dalam Kitab Al Amwal terhadap Pengelolaan Dana Ta'zir di BRI Syariah KCI Citarum Kota Bandung*, Prosiding Hukum Ekonomi Syariah Volume 6, No. 1, Tahun 2020

Fuad. Noor. et.al, 2006. *Keuangan Publik: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: LPKPAP)

Hidayat. Taufik. 2019. *Abu Ubaid sebagai Fuqaha' dan Ekonom: Critical Reading terhadap Corak Pemikiran dan Konsepsi Ekonomi Ibn Ubaid*", Al-Falah Journal of Islamic Economic, Vol 4, No. 1

Huda. Nurul. et al. 2012. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana)

Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam*

Iqbal. Munawar (ed.). 1988. *Distributive Justice Need Fulfillment in an Islamic Economy*. (Islamabad: IIIE & Leicester UK, The Islamic Foundation)

Jaelani. Aan. 2018. *Keuangan Publik (Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam)*. (Cirebon: Aksarasatu)

- Karim. Adiwarmarman Azwar. 2006. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. ed. 3. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada)
- Lauer. Robert H. 1993. *Perspectives on Social Change*. Penerjemah: Alimandan, *Perspektif tentang Perubahan Sosial*. (Jakarta: Rineka Cipta)
- Mangkoesebroto. Guritmo. 1999. *Ekonomi Publik*. (Yogyakarta: BPFE).
- Masykuroh. Ely. 2008. *Pengantar Teori Ekonomi: Pendekatan Pada Teori Ekonomi Mikro Islam*, (Ponorogo: STAIN Press)
- Marthon. Said Sa'ad. 2004. *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*, Cet. 1, (Jakarta: Zikrul Hakim)
- Muhammad. 2002. *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: Salemba Empat)
- Nugroho. Arif. *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Ubaid (154-224 H): Fungsi Uang dan Relevansinya Saat Ini*
- Rosen. Harvey S. & Ted Gayer. 2008. *Public Finance*. (New York: McGraw Hill/Irwin)
- Ria Khoirunnisa dan Muhammad Ghozali, "Konsep Pengelolaan Keuangan Islam Menurut Pemikiran Abu Ubaid", *Jurnal Ekonomi Islam*, Volume 9, Nomor 2, November 2018
- Rizal. Fitra. "Relevansi Pemikiran Ekonomi Islam Abu Ubaid Dengan Perekonomian Modern", *ACTIVA: Jurnal Ekonomi Syariah*, Volume 1 Nomor 1 April 2018
- Siddiqi, Natajuddin. 1981. *Muslim Economics Thinking*, (Leicester: Islamic Fondation)
- Suharto. Ugi. 2004. *Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, Terj. Tim Penerjemah STIS Jogja, (Yogyakarta: Pusat Studi Zakat)
- Syahputra. Rizki. 2017. "Rekonstruksi Zakat Perpektif Alwardi Dan Abu Ubaid", dalam *Jurnal Ecobisma*, Vol. 4 No. 2 Juni 2017
- Suharto. Ugi. 2009. "Zakat Sebagai Lembaga Keuangan Publik Khusus : Refleksi Kitab al Amwal Karya Abu Ubaid (W 838 M)" dalam *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, Vol. 2
- , 2004. *Keuangan Publik Islam Reinterpretasi Zakat dan Pajak (Studi Kitab al-Amwal Abu Ubayd)*. (Yogyakarta: Pusat Studi Zakat, Cet. I)

Ulum. Fahrur. 2015. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam (Analisis Pemikiran Tokoh dari Masa Rasulullah SAW Hingga Masa Kontemporer*, (Surabaya: IAIN Press)

Wahban. Ahmad. 2001. *Al-Mawardi: Ra'id al-Fikr al-Siyasi al-Islami* (Iskandariah: Dar al-Jami'ah al-Jadidah li al-Nashr)

Yuliadi. Imamudin. 2001. *Ekonomi Islam: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: LPPI)

## **BIODATA PENELITIAN**

### **A. Data Pribadi**

Nama : Qusthoniah  
NIDN : 1022067701  
Tempat/Tanggal Lahir : Alang-Kepayang, 22 Juni 1977  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Status Perkawinan : Kawin  
Agama : Islam  
Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Ilmu Agama Islam  
(FIAI)  
Universitas Islam Indragiri (UNISI)  
Tembilahan  
Alamat : Jl. Binjai Gg. Binjai I Parit Enam (Panam)  
Kel. Tembilahan Barat Indragiri Hilir (INHIL)  
Alamat E-Mail : [aji3.azzam@gmail.com](mailto:aji3.azzam@gmail.com)

### **B. Data Keluarga**

#### 1. Orang Tua

Ayah : Yusran (*Rahimahumullah*)

Ibu : Zubaidah

Ayah Mertua : Ahmad (*Rahimahumullah*)

Ibu Mertua : Asmah

2. Suami : Nasrizal

3. Anak : 1. Nur Fathinah Mumtazah Azni  
2. Abbad Musyrif An Najih  
3. Muhammad Azzam al-Faruq

#### C. Riwayat Pendidikan

1. SDN 023 Alang Kepayang Kec. Rengat Barat Inhu, Tamat Tahun 1989
2. Mts Pon-Pes Thawalib Putri Padang Panjang, Tamat Tahun 1992
3. Ma Pon-Pes Thawalib Putri Padang Panjang, Tamat Tahun 1994
4. S1 IAIN Sultan Syarif Kasim Pekanbaru, Tamat Tahun 1998
5. S2 IAIN Imam Bonjol Padang, Tamat Tahun 2005
6. S3 Pascasarjana UIN SUSKA Pekanbaru (2019-Sekarang)

#### D. Riwayat Pekerjaan

1. Dosen LB STAI Kuansing (2006)
2. Dosen LB STAI Auliaurrasyidin Tembilahan (2008-2013)
3. Ketua Prodi Esy Fakultas Ilmu Agama Islam Unisi Tembilahan (2014-2019)
4. Dosen Tetap FIAU UNISI Tembilahan (2010-Sekarang)
5. Wakil Sekretaris BMT al-Barakah Unisi Tembilahan (2020-Sekarang)
6. Ketua UPZ Unisi Tembilahan (2022-Sekarang)

#### E. Karya Ilmiah

1. Jual Beli Batu Kerikil di Desa Pasir Ringgit Kec. Pasir Penyu Menurut Hukum Islam (Skripsi)
2. *Wilayah al-Faqih* Dalam Pemerintahan Islam Perspektif Syi'ah Istna Asy'ariyyah (Tesis)
3. Pengabdian Masyarakat Suku Duano Pengelolaan Lidi Nipah Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Perekonomian Masyarakat (Penelitian Kompetitif)
4. Pengelolaan Dan Pendistribusian Keuangan Publik Perspektif Abu Ubaid al-Qasimy (Rekonstruksi Zakat dan Pajak untuk Kesejahteraan Ekonomi Keluarga Islam) (Disertasi)
5. Analisis Kritis Akad Salam di Perbankan Syari'ah (Jurnal)
6. Sejarah dan Perkembangan Legislasi Waqaf di Indonesia dan Aplikasinya (Jurnal)
7. Peran Pemerintah Menanggulangi Problematika Ekonomi Masyarakat Melalui Reorientasi Zakat (Jurnal)
8. Asuransi Takaful: Sebuah Alternatif (Konsep, Mekanisme dan Sistem Operasional (Jurnal)
9. Zakat Hasil Pertanian (Ditinjau Melalui Pendekatan Tafsir, Hadits dan Fiqh) (Jurnal)
10. Wakaf Tunai (Konsep, Perkembangan, Potensi dan Optimalisasi) (jurnal)
11. Tas'ir al-Jabari (Penetapan Harga oleh Negara) dalam Koridor Fiqh dengan Mempertimbangkan Realita Ekonomi (Jurnal)