

## Peran *Baitul Mal* Dalam Kebijakan Keuangan Publik

Ahmad Munir Hamid  
Universitas Islam Darul Ulum Lamongan  
munirhamid@unisda.ac.id

### Abstrak

Tujuan ekonomi konvensional lebih bersifat material dan tidak mempertimbangkan aspek-aspek ‘*immaterial*’. Segala analisis ditujukan untuk mengukur hasil kegiatan tersebut dari sudut pandang keduniaan saja. Sementara ekonomi Islam memiliki tujuan yang sangat komprehensif yang menyangkut aspek material dan spiritual baik untuk kehidupan di dunia maupun kehidupan di akhirat. Penelitian ini akan mengkaji tentang peran baitul maal dalam keuangan publik, prinsip-prinsip apa saja yang berhubungan dengan keuangan dan bagaimana keadaan keuangan khususnya Islam pada masa dulu dan pada masa kini. Hasilnya adalah, institusi keuangan yang dibangun oleh Rasulullah di Madinah adalah baitul maal. *Baitul maal* merupakan institusi khusus yang menangani harta yang diterima negara dan mengalokasikannya bagi kaum muslim yang berhak menerimanya, dengan arti lain, baitul maal adalah tempat penampungan dan pengeluaran harta, yang merupakan bagian dari pendapatan negara. Baitul maal sebagai tempat penyimpanan harta yang masuk dan pengelolaan harta yang keluar. Dan beberapa instrumen yang bisa digunakan sebagai pembiayaan publik dan merupakan peran baitul maal adalah zakat, asset dan perusahaan negara, kharaj, jizyah, dan wakaf.

**Kata Kunci:** *Baitul maal*, Keuangan publik, Institusi keuangan

### Pendahuluan

Dalam keuangan Islam, kebijakan keuangan yang ada harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu pemerintahan yang islami. Terdapat perbedaan yang mendasar dari tujuan kegiatan ekonomi dalam ekonomi konvensional dengan ekonomi Islami. Tujuan ekonomi konvensional lebih bersifat material dan tidak mempertimbangkan aspek-aspek ‘*immaterial*’. Segala analisis ditujukan untuk mengukur hasil kegiatan tersebut dari sudut pandang keduniaan saja. Sementara ekonomi Islam memiliki tujuan yang sangat komprehensif yang menyangkut aspek material dan spiritual baik untuk kehidupan di dunia maupun kehidupan di akhirat.

Negara Islam pertama yang dibangun di dunia adalah negara yang dibangun Rasulullah di Madinah yang kita kenal dengan nama Negara Islam Madinah. Negara ini dibangun berlandaskan semangat keislaman yang tercermin dari Alquran dan kepemimpinan Rasulullah. Modal utama yang dipergunakan untuk membangun negara ini bukanlah uang melainkan semangat ketauhidan yang ditanamkan Rasulullah kepada masyarakat Madinah. Pada waktu itu kaum Muhajirin yang mengungsi dari Makkah dan datang ke Madinah tanpa

membawa bekal yang cukup. Sementara di Madinah belum ada pemerintahan yang terorganisir dengan baik.

Untuk mencapai falah yang maksimum, aktifitas pasar tidak bisa seluruhnya diserahkan pada mekanisme pasar, adakalanya mekanisme pasar gagal menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat ataupun mekanisme pasar tidak bekerja secara fair dan adil. Permasalahan selanjutnya adalah barang jasa apakah, yang perlu disediakan oleh pemerintah atau masyarakat, dari mana sumber dana yang digunakan untuk penyediaan sumber jasa tersebut. Bagaimana alokasi dan distribusi barangjasa yang disediakan oleh pemerintah atau masyarakat tersebut, apa kriteria barang dan jasa yang cocok atau sesuai, oleh karena itu, perlu dikaji tentang keuangan publik, prinsip-prinsip apa saja yang berhubungan dengan keuangan dan bagaimana keadaan keuangan khususnya islam pada masa dulu dan pada masa kini.

### **Sejarah Keuangan Publik Islam**

Ketika perkembangan Islam mulai tampak, dan Islam telah didakwahkan secara terang-terangan, Rasulullah mulai mengutus para sahabat untuk dijadikan duta guna mendakwahkan agama dan mengambil zakat masyarakat Arab. Hal utama yang harus dilakukan utusan adalah memberikan pelajaran agama terlebih dahulu kepada pemimpin kabilah, dan diharapkan bisa merambah pada kaumnya, Rasulullah telah mendelegasikan Muadz bin jabal ke Yaman dengan job deskripsi yang jelas, seraya bersabda:

“Engkau aku utus untuk datang kepada kaum ahli kitab. Persoalan utama yang harus engkau dakwahkan kepada mereka adalah mengajak untuk beribadah kepada Allah. Jika mereka telah mengetahui Allah, beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan membayar zakat. Zakat ditarik (diwajibkan) dari orang-orang kaya, dan selanjutnya dibagikan kepada kaum kafir. Jika mereka menantinya, maka ambilah dari mereka dan jaga kemuliaan harta mereka. Dan takutlah terhadap doa orang yang terdzalimi, karena doa mereka tidak ada hijab dengan Allah.”

Rasulullah pernah mengirimkan surat kepada pegawainya Amr bin harits di Najran tentang persoalan zakat, sedekah dan diyat. Rasulullah juga selektif dalam memilih pegawainya, yakni mereka yang agamanya kuat dan merupakan pionir dalam masuk agama islam. Agar perekonomian dan pemerintahan Rasulullah menjadi kuat serta dapat membiayai kehidupan umat Islam.

Tujuan utama dalam perekonomian adalah Untuk mencapai falah yang maksimum, tidak seluruh aktifitas ekonomi bisa diserahkan kepada mekanisme pasar. Adakalanya mekanisme pasar gagal menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat ataupun mekanisme pasar tidak bekerja secara fair dan adil. Permasalahan selanjutnya yang muncul adalah bagaimana berjalannya perekonomian Islam pada zaman Rasulullah dan Khulafaurrasidin, darimana sumber dana yang digunakan untuk penyediaan barang atau jasa tersebut, bagaimana alokasi dan distribusi barang atau jasa yang disediakan oleh pemerintah atau masyarakat tersebut.

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

Untuk memahami sejarah keuangan publik pada masa Rasulullah SAW dan Khulafaurrasyidin, dapat dilihat dari praktik dan kebijakan yang diterapkan oleh beliau dan para sahabat. Mengenai keuangan publik pada masa Rasulullah SAW adalah berangkat dari kedudukan beliau sebagai kepala Negara. Demikian halnya dengan para sahabat Khulafaurrasyidin.

Setelah selama 13 tahun di Mekkah, beliau hijrah ke Madinah. Pada saat hijrah ke Madinah, kota ini masih dalam keadaan kacau, belum memiliki pemimpin ataupun raja yang berdaulat. Di kota ini banyak suku, salah satunya adalah suku Yahudi yang dipimpin oleh Abdullah Ibn Ubay. Setelah Rasulullah SAW hijrah ke Madinah, maka Madinah dalam waktu singkat, mengalami kemajuan yang pesat. Rasulullah berhasil memimpin seluruh pusat pemerintahan Madinah, menerapkan prinsip-prinsip dalam pemerintahan dan organisasi, membangun institusi-institusi, mengarahkan urusan luar negeri, membimbing para sahabatnya dalam memimpin dan pada akhirnya melepaskan jabatannya secara penuh.

### **Keuangan Publik Pada Masa Khulafaurrasyidin**

#### **Masa Kekhalifahan Abu Bakar As-shiddiq**

Abu Bakar Shiddiq terpilih sebagai khalifah dalam kondisi miskin, sebagai pedagang dengan hasil yang tidak mencukupi kebutuhan keluarga. Sejak menjadi khalifah, kebutuhan keluarga Abu Bakar diurus oleh kekayaan dari *Baitul Mal* ini. Menurut beberapa keterangan, beliau diperbolehkan mengambil dua setengah atau dua tiga perempat dirham setiap harinya dari *Baitul Mal* dengan tambahan makanan berupa daging domba dan pakaian biasa. Setelah berjalan beberapa waktu, ternyata tunjangan tersebut kurang mencukupi sehingga ditetapkan 2.000 atau 2.500 dirham dan menurut keterangan lain 6.000 dirham per-tahun.

Selama sekitar 27 bulan dimasa kepemimpinannya, Abu Bakar As-Shiddiq telah banyak menangani masalah murtad, cukai, dan orang-orang yang menolak membayar zakat kepada negara. Abu Bakar As-Shiddiq sangat memerhatikan keakuratan penghitungan zakat. Zakat selalu didistribusikan setiap periode dengan tanpa sisa. Sistem pendistribusian ini tetap dilanjutkan, bahkan hingga beliau wafat hanya 1 dinar yang tersisa dalam pembendaharaan keuangan. Selama masa kekhalifahannya, harta baitul mal tidak pernah menumpuk dalam jangka waktu lama karena langsung didistribusikan kepada seluruh kaum Muslimin<sup>1</sup>.

### **Masa Kekhalifahan Umar Bin Khatab Al-Faruqi**

Setelah Abu Bakar wafat, Umar bin Khatab menjadi khalifah. Khalifah Umar lalu membangun sebuah bangunan khusus untuk menyimpan harta, membentuk bagian-bagiannya, mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji dari harta *baitul mal*, serta pembentukan tentara.<sup>2</sup> Ada beberapa hal yang perlu dicatat berkaitan dengan masalah kebijakan keuangan negara pada masa khalifah Umar, diantaranya adalah:

#### *1) Baitul Mal*

Property *Baitul Mal* dianggap sebagai “harta kaum muslim” sedangkan khalifah dan amil-amilnya hanyalah pemegang kepercayaan. Jadi, merupakan tanggung jawab negara untuk menyediakan tunjangan yang berkesinambungan untuk janda, anak yatim, anak terlantar, membiayai penguburan orang miskin, membayar hutang orang-orang bangkrut, membayar uang diyat untuk kasus-kasus tertentu dan untuk memberikan pinjaman tanpa bunga untuk urusan komersial .

#### *2) Kepemilikan Tanah*

Sepanjang pemerintahan Umar, banyak daerah yang ditaklukkan melalui perjanjian damai. Di sinilah mulai timbul permasalahan bagaimana pembagiannya, diantaranya ada sahabat yang menuntut agar kekayaan tersebut didistribusikan kepada para pejuang, sementara yang lainnya menolak. Oleh karena itu, dicarilah suatu rencana yang cocok baik untuk mereka yang datang pertama maupun yang datang terakhir.

#### *3) Zakat dan Ushr*

Sebelum Islam, setiap suku atau kelompok suku yang tinggal di pedesaan biasa membayar pajak (*ushr*) pembelian dan penjualan (*maqs*). Setelah Negara Islam berdiri di Arabia, Nabi mengambil inisiatif untuk mendorong usaha perdagangan dengan

---

<sup>1</sup> Nurul Huda, *Keuangan Publik Islam Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012, h. 276.

<sup>2</sup> Ibid

menghapuskan bea masuk antar propinsi yang masuk dalam daerah kekuasaan dan masuk dalam perjanjian yang ditangani oleh beliau bersama dengan suku-suku yang tunduk kepada kekuasaannya.

4) Sedekah untuk non-Muslim

Tidak ada ahli kitab yang membayar sedekah atas ternaknya kecuali orang Kristen Banu Taghlib yang seluruh kekayaannya terdiri dari ternak. Mereka membayar 2 kali lipat dari yang dibayar kaum muslim. Banu Taghlib adalah suku Arab Kristen yang menderita akibat berperangan. Umar mengenakan Jizyah kepada mereka, tetapi mereka terlalu gengsi sehingga menolak membayar jizyah dan malah membayar sedekah. Namun, Ibnu Zuhra memberikan alasan untuk kasus mereka. Ia mengatakan bahwa pada dasarnya tidaklah bijaksana memperlakukan mereka seperti musuh dan seharusnya keberanian mereka menjadi asset negara. Umar pun memanggil mereka dan menggandakan sedekah yang harus mereka bayar, dengan syarat mereka setuju untuk tidak mebaptis seorang anak atau memaksakannya untuk menerima kepercayaan mereka. Mereka pun menyetujui dan menerima membayar sedekah ganda.

5) Mata Uang

Pada masa nabi dan sepanjang masa Khulafaurrasyidin mata uang asing dengan berbagai bobot sudah dikenal di Arabia, seperti dinar, sebuah koin emas dan dirham sebuah koin perak. Bobot dinar adalah sama dengan *mistqal* atau sama dengan dua puluh *qirath* atau seratus grain barley. Bobot dirham tidak seragam. Untuk menghindari kebingungan, Umar menetapkan bahwa dirham perak seberat 14 *qirath* atau 70 *grain barley*. Dus, rasio antara 1 dirham dan 1 *mistqal* adalah 7 per 10. Meskipun demikian, perlu diketahui bahwa sebelum nabi lahir, perekonomian saat itu telah menggunakan emas dan perak sebagai alat transaksi.

6) Klasifikasi Pendapatan Negara

Pada periode awal Islam, para khalifah mendistribusikan semua pendapatan yang diterima. Kebijakan tersebut berubah pada masa Umar. Pendapatan yang diterima di *Baitul Mal* terbagi dalam 4 jenis:

a. Zakat dan *ushr*

Dana ini dipungut secara wajib diperoleh dari kaum Muslimin dan didistribusikan kepada 8 *asnaf* dalam tingkat lokal. Kelebihan disimpan di *Baitul Maal* pusat, dan akan dibagikan kembali.

b. Khums dan Sedekah

Dana ini dibagikan kepada orang yang sangat membutuhkan dan fakir miskin atau untuk membiayai kegiatan mereka dalam mencari kesejahteraan tanpa diskriminasi.

c. *Kharaj, fay, jizyah, ushr* dan sewa tetap tahunan tanah

Dana ini diperoleh dari pihak luar dan didistribusikan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan, serta menutupi pengeluaran operasional administrasi, kebutuhan militer, dan sebagainya.

d. Berbagai macam pendapatan yang diterima dari semua macam sumber. Dana ini dikeluarkan untuk para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar, dan dana sosial lainnya.

7) Pengeluaran

Bagian pengeluaran yang paling penting dari pendapatan keseluruhan adalah dana pension kemudian diikuti oleh dana pertahanan Negara dan dana pembangunan. Secara garis besar pengeluaran Negara pada masa kekhalifahan Umar dikeluarkan untuk kebutuhan yang mendapat prioritas pertama, yaitu pengeluaran dana pensiun bagi mereka yang bergabung dalam kemiliteran, baik muslim maupun non-Muslim. Dana tersebut juga termasuk pensiunan bagi pegawai sipil.

### **Masa Kekhalifahan Utsman Bin Affan**

Utsman bin Affan adalah khalifah ketiga. Pada enam tahun pertama kepemimpinannya, Balkh, Kabul, Ghazni, Kerman, dan Sistan ditaklukkan. Untuk menata pendapatan baru, kebijakan Umar diikuti. Tidak lama setelah negara-negara tersebut ditaklukkan, tindakan efektif diterapkan dalam rangka pengembangan Sumber Daya Alam. Aliran air digali, jalan dibangun, pohon buah-buahan ditanam dan keamanan perdagangan diberikan dengan cara pembentukan organisasi kepolisian tetap.

Khalifah Utsman tidak mengambil upah dari kantornya. Sebaliknya, dia meringankan beban pemerintah dalam hal yang serius. Dia bahkan menyimpan uangnya di bendahara negara. Hal ini menimbulkan kesalah pahaman antara khalifah dan Abdullah Bin Arqom, salah seorang sahabat nabi yang terkemuka, yang berwenang melaksanakan kegiatan *baitul mal* pusat. Beliau juga berusaha meningkatkan pengeluaran dan pertahanan dan kelautan, meningkatkan dana pensiun dan pembangunan di wilayah taklukan baru, khalifah membuat beberapa perubahan administrasi dan meningkatkan kharaj dan jizyah dari Mesir.

Lahan luas yang dimiliki keluarga kerajaan Persia diambil alih oleh Umar, tetapi dia menyimpannya sebagai lahan negara yang tidak dibagi-bagi. Sementara itu, Utsman membaginya kepada individu-individu untuk reklamasi dan untuk kontribusi sebagai bagian yang diprosesnya kepada *Baitul Mal*. Dilaporkan bahwa lahan ini pada masa khalifah Umar bin Khattab menghasilkan sembilan juta dirham, tetapi pada masa Utsman bin Affan ketika lahan telah dibagikan kepada individu-individu, penerimaannya meningkat menjadi lima puluh juta. Pada periode selanjutnya dia juga mengizinkan menukar lahan tersebut dengan lahan yang ada di Hijaz dan Yaman, sementara kebijakan Umar tidak demikian. Harta zakat pada masa Utsman mencapai rekor tertinggi dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya.<sup>3</sup>

### **Masa Kekhalifahan Ali bin Abi Thalib**

Setelah meninggalnya khalifah Utsman bin Affan, Ali terpilih sebagai khalifah dengan suara bulat. Ali menjadi khalifah selama 5 tahun. Kehidupan Ali sangat sederhana dan dia sangat ketat dalam menjalankan keuangan negara. Gubernur Ray dijebloskan ke penjara oleh khalifah dengan tuduhan penggelapan uang Negara.

Dalam hal penerimaan negara, Ali masih membebaskan pungutan *khums* atas ikan atau hasil hutan. Menurut Baladhuri, Ali membebaskan para pemilik hutan 4.000 dirham. Di hutan ini, terdapat ngarai yang dalam, yang menurut beberapa orang, tanahnya dibuat untuk batu-batu istana, dan menurut yang lainnya, itu adalah tanah longsor.

Berbeda dengan khalifah Umar, khalifah Ali mendistribusikan seluruh pendapatan di baitul maal ke profinsi yang ada di baitul maal Madinah, Bushra dan Kufa. Sistem distribusi setiap pecan sekali untuk pertama kalinya diadopsi. Hari kamis adalah hari pendistribusian atau hari pembayaran. Pada hari itu penghitungan diselesaikan dan pada hari sabtu dimulai perhitungan baru. Dalam hal alokasi pengeluaran masih tetap sama sebagaimana halnya pada masa kepemimpinan khalifah Umar bin Khattab. Pengeluaran untuk angkatan laut yang ditambah jumlahnya pada masa kepemimpinan Utsman bin Affan hamper dihilangkan seluruhnya karena daerah sepanjang garis pantai seperti Syiria, Palestina, dan Mesir berada dibawah kekuasaan Muawiyah. Namun, dengan adanya penjaga malam dan patrol, khalifah keempat tetap menyediakan polisi regular yang terorganisasi, yang disebut *Shurta*, dan pemimpinnya diberi gelar *Sahibush-Shurta*. Fungsi

---

<sup>3</sup> Nurul Huda, *Keuangan Publik Islami*.....2012, h. 99

lain dari *Baitul Mal* masih tetap sama seperti yang dulu dan tidak ada perkembangan aktivitas yang berarti pada periode ini.

## Pembahasan

### Peran *Baitul Maal* Dalam Kebijakan Keuangan Publik Islam

*Baitul maal* merupakan institusi yang dominan dalam perekonomian Islam. Institusi ini secara jelas merupakan entitas yang berbeda dengan penguasa atau pemimpin negara. Namun keterkaitannya sangatlah kuat, karena institusi Baitul Mal merupakan institusi yang menjalankan fungsi-fungsi ekonomi dan sosial dari sebuah negara Islam. Dalam banyak literatur sejarah peradaban dan ekonomi Islam klasik, mekanisme *Baitul Mal* selalu tidak dilepaskan dari fungsi khalifah sebagai kepala negara. Artinya berbagai keputusan yang menyangkut baitul mal dan segala kebijakan institusi tersebut secara dominan dilakukan oleh khalifah.

Fungsi dan eksistensi *Baitul Mal* secara jelas telah banyak diungkapkan baik pada masa Rasulullah maupun pada masa kekhalifahan setelah beliau wafat. Namun secara konkrit pelembagaan *Baitul Mal* baru dilakukan pada masa Umar Bin Khattab, ketika kebijakan pendistribusian dana yang terkumpul mengalami perubahan. Lembaga *Baitul Mal* itu berpusat di ibukota Madinah dan memiliki cabang di provinsi-provinsi wilayah Islam.

Seperti yang telah diketahui, pada masa Rasulullah hingga kepemimpinan Abu Bakar, pengumpulan dan pendistribusian dana zakat serta pungutan-pungutan lainnya dilakukan secara serentak. Artinya pendistribusian dana tersebut langsung dilakukan setelah pengumpulan, sehingga para petugas *Baitul Mal* selesai melaksanakan tugasnya tidak membawa sisa dana untuk disimpan. Sedangkan pada masa Umar Bin Khattab, pengumpulan dana ternyata begitu besar sehingga diambil keputusan untuk menyimpan untuk keperluan darurat. Dengan keputusan tersebut, maka *Baitul Mal* secara resmi dilembagakan, dengan maksud awal untuk pengelolaan dana tersebut.

Dari penjelasan bab-bab sebelumnya telah dijabarkan peran dan fungsi lembaga *Baitul Mal* sebagai bendahara negara<sup>4</sup> secara panjang lebar. Fungsi *Baitul Mal* pada hakikatnya mengelola keuangan negara menggunakan akumulasi dana yang berasal dari pos-pos penerimaan seperti zakat, kharaj, jizyah, khums, fay', dan lain-lain. Pemanfaatannya adalah untuk melaksanakan program-program pembangunan ekonomi, sosial, pertahanan, keamanan,

---

<sup>4</sup> Dalam konteks perekonomian modern, lembaga ini dikenal dengan Departemen Keuangan *treasury house of the state*

penyebaran *fikrah* Islam melalui diplomasi luar negeri dan semua program pembangunan yang menjadi kebutuhan negara.

Eksistensi lembaga *Baitul Mal* pada awalnya merupakan konsekuensi profesionalitas manajemen yang dilakukan pengelola zakat. Namun ia juga merefleksikan ruang lingkup Islam, dimana Islam didefinisikan juga sebagai agama dan pemerintahan, qur'an dan kekuasaan, sehingga *Baitul Maal* menjadi salah satu komponen yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan kekuasaan dari negara<sup>5</sup>. Jadi ketika negara harus mengelola penerimaan-penerimaan negara, baik yang diatur oleh syariah maupun yang didapat berdasarkan kondisi pada saat itu, negara membutuhkan lembaga yang menghimpun, mengelola dan mendistribusikan akumulasi dana negara tersebut untuk kepentingan negara. Baik penggunaan yang memang diatur oleh syariah atau juga yang merupakan prioritas pembangunan ketika itu. Lebih lengkapnya penggunaan dana-dana yang terkumpul dalam *Baitul Mal* sudah dijabarkan pada bahasan anggaran negara pada bab ini.

Dari tinjauan sejarah mengenai penerimaan publik umat Islam dapat ditunjukkan bervariasinya bentuk-bentuk sumber pendanaan publik baik yang telah ditentukan oleh agama maupun oleh pemerintahan.

<b>Sumber Penerimaan</b>	<b>Karakteristik utama</b>
<b>Zakat</b>	Merupakan kewajiban langsung dari Allah Pembayar zakat adalah -khusus individu muslim -mampu secara material, sampai nisab Dibebankan atas stok kekayaan atau keuntungan bukan modal kerja. Tingginya tarif zakat dipengaruhi oleh: -semakin tinggi pengeran pengelolaan manusia terhadap alam, semakin kecil tarif zakatnya. -tingginya tarif adalah proporsional
<b>Ushr</b>	Merupakan kewasiban yang dibebankan oleh pemerintah kepada pedagang, ditujukan untuk meningkatkan perdagangan. Pembayar ushr adalah pedagang muslim dan no-muslim Dibebankan atas volume perdagangan

<sup>5</sup>Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, Pustaka Litera Antar Nusa, Jakarta: 1988, h.743

	<p>Biasanya tarif dipengaruhi oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-tarif yang dipungut oleh partner dagang</li> <li>-kemampuan bayar(tidak bagi pedagang kecil)</li> <li>-besarnya jasa yang diberikan pemerintah.</li> </ul> <p>Temporer, ketika terjadi perdagangan yang tidak fair(tarif dikurangi untuk meningkat perdagangan yang tidak fair)</p>
--	---

<b>Sumber Penerimaan</b>	<b>Karakteristik utama</b>
<b>Kharaj</b>	<p>Merupakan kewajiban yang diwajibkan oleh pemerintah kepada pengguna lahan Negara atau tanah lain.</p> <p>Tingginya tarif semakin semakin tinggi dengan kondisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-kualitas tanah dan jenis tanaman lebih baik</li> <li>-metode produksi/peran SDM lebih rendah</li> <li>-nilai hasil produksi (max 50%)</li> </ul> <p>Dipungut secara permanen berkala.</p>
<b>Jizyah</b>	<p>Merupakan kewajiban ayang diberikan oleh pemerintah sebagai kompensasi atas perlindungan jiwa, property, ibadat dah tanggung jawab militer.</p> <p>Dipungut dari non-muslim dzimmi yang tinggal di daerah islam</p> <p>Tingginya tarif dipengaruhi oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Kemampuan material pembayar jizyah</li> <li>-bisa dibayar individual atau kolektif</li> </ul> <p>Dipungut permanen, kecuali jika dzimmi pindah ke agama islam maka ia terkena kewajiban muslim.</p>
<b>ghanimah</b>	<p>Merupakan harta yang diperoleh secara paksa melalui perang</p> <p>Ditujukan terutama untuk keperluan perang dan kesejahteraan tentara (80 %)</p> <p>Sebagian 20% dialokasikan untuk sabilillah sebagaimana tarif zakat yang dikenakan atas harta temuan.</p>

<b>fai</b>	Merupakan harta yang diperoleh dari non-muslem secara damai Prinsipnya adalah pemanfaatan harta yang mengganggu Dimiliki oleh pemilik asal jika ia masih hidup atau masuk ke islam dan menjadi milik Negara apabila pemilik meninggal tetap dalam keadaan non-muslim Beberapa pendapatan bisa dikatakan fai, seperti jizyah, upeti, bea cukai, denda, kharaj, amwal fadhila dsb
<b>Amwal fadhila</b>	Harta yang diperoleh karena tidak ada yang memiliki baik karena ditinggalkan pemiliknya atau tanpa waris

<b>Nawaib</b>	Merupakan punguta yang dibebankan pemerintah kepada orang tertentu untuk tujuan Negara (tertentu) misalnya untuk pertahanan Negara Pemungutan dilakukan secara purposive, untuk kepentingan darurat Dikenakan atas orang kaya saja.
<b>Wakaf</b>	Merupakan harta yang suka rela diserahkan kepimilkannya oleh seorang muslim untuk digunakan untuk kemaslahatan umat ilam Dikhususkan pada harta yang memiliki jangka panjang. Tidak ada ketentuan mengenai besarnya, tergantung kepada wakif
<b>Sedekah</b>	Merupakan harta yang suka rela diserahkan kepimilkannya oleh seorang muslim kepada orang lain atau umat islam atau Negara Tidak ada ketentuan mengenai besarnya, tergantung kemauan pemberi sedekah

Tabel I

### **Kebijakan Rasulullah untuk Mengukuhkan Pemerintahan**

Beberapa kebijakan telah diambil oleh Rasulullah untuk mengukuhkan pemerintahan yang ada. Dalam bidang ekonomi, guna memacu pertumbuhan kegiatan perekonomian yang ada, maka langkah kebijakan yang diambil oleh Rasulullah adalah:

1. Membangun masjid sebagai *Islamic center* yang digunakan selain untuk beribadah juga untuk kegiatan kegiatan lain seperti tempat pertemuan parlemen, kesekretariatan, mahkamah agung, markas besar tentara, kantor urusan luar negeri, pusat pendidikan,

tempat pelatihan bagi para penyebar luas agama, asrama, baitul maal, tempat para dewan dan utusan.

2. Guna memacu kegiatan ekonomi maka Rasulullah mempersaudarakan antara kaum muhajirin dengan kaum anshar. Kelompok anshar memberikan sebagian dari harta mereka kepada kaum muhajirin untuk dipergunakan dalam kegiatan produksi sampai kaum muhajirin dapat melangsungkan kehidupannya.

Ditinjau dari sudut analisis ekonomi Islam, kebijakan mempersaudarakan kaum muhajirin dengan kaum anshar ternyata memberikan dampak ekonomi yang sangat besar. Persaudaraan itu ternyata telah membuat Madinah sebagai suatu negeri yang makmur di kemudian hari.

Pada masa awal Pemerintahan Negara Islam itu, keuangan publik Islami dan kebijakan fiskal belum banyak berperan dalam kegiatan perekonomian. Kebijakan fiskal belum dijalankan sebagaimana dilakukan pada analisis kebijakan fiskal dewasa ini, karena memang belum ada pemasukan negara saat itu. Rasulullah dan stafnya tidak mendapat gaji sebagaimana lazimnya suatu pemerintahan. Penerimaan pemerintah hanya berasal dari sumbangan masyarakat. Zakat belum diwajibkan pada awal Pemerintah Islam tersebut. Kalau Rasulullah membutuhkan dana untuk membantu fakir miskin, maka Bilal biasa meminjam dari orang Yahudi.

Sumber penerimaan lainnya pada awal tahun pemerintahan tersebut adalah harta yang diperoleh dari rampasan perang, dan ini baru diizinkan untuk menjadi salah satu sumber keuangan pemerintahan tersebut setelah turunnya surah al-Anfal pada tahun kedua Hijriah. Selanjutnya pada tahun kedua Hijriah tersebut zakat fitrah merupakan kewajiban yang harus dibayarkan oleh setiap muslim dan ini kemudian menjadi salah satu sumber keuangan pemerintahan. Sumber keuangan lainnya berasal dari jizyah yaitu pajak yang dibayarkan oleh kelompok non muslim, khususnya ahli kitab, yang memperoleh jaminan perlindungan kehidupan dalam pemerintahan Islam. Sumber-sumber lainnya adalah *kharaj*, *ushr* yang dikenakan kepada setiap pedagang dan dibayarkan hanya sekali selama setahun dan hanya berlaku kalau nilai perdagangannya melebihi 200 dirham.

Dengan berjalannya waktu dan mulai terkumpulnya sumber-sumber keuangan, pemerintahan mulai dapat membiayai berbagai pengeluaran terutama digunakan untuk mempertahankan eksistensi negara. Misalnya pengeluaran untuk membiayai pertahanan, pembayaran utang negara, bantuan untuk musafir, pembayaran gaji untuk wali, guru, dan

pejabat negara lainnya. Baru setelah itu, turun ayat yang menyangkut ketentuan pengeluaran dana zakat kepada delapan golongan, sebagaimana tercantum dalam surat at-Taubah ayat 60.

Dengan turunnya ayat ini maka tampak kebijakan fiskal dengan tegas menetapkan jenis-jenis pengeluaran yang dapat digunakan atas dana zakat yang ada. Penggunaan dana zakat di luar ketentuan yang ditetapkan oleh ayat tersebut adalah tidak sesuai dengan ketentuan Alquran. Di situ tampak jelas bagaimana ekonomi Islam sangat peduli pada kaum miskin, yang derajat kehidupannya perlu dibantu dan diangkat ke tingkat yang layak. Ditinjau sisi keuangan publik maka pengumpulan dan pengeluaran dana zakat dapat dipandang sebagai kegiatan untuk distribusi pendapatan yang lebih merata. Islam tidak menghendaki adanya harta yang diam dalam tangan seseorang. Apabila harta tersebut telah cukup nisabnya, maka wajib dikeluarkan zakatnya.

Dengan demikian di sini tampak adanya usaha untuk mendorong orang memutarakan hartanya ke dalam sistem perekonomian, sehingga bisa menghasilkan pertumbuhan. Dengan semakin berkembangnya Islam yang tercermin dengan semakin luasnya daerah kekuasaan pemerintahan Islam, maka peran dari kegiatan keuangan publik semakin penting. Pengumpulan zakat melalui lembaga amil merupakan model pengumpulan dana zakat yang ada pada waktu itu. Lembaga *Baitul Maal* merupakan ‘departemen keuangan’ pemerintahan Islam. Selain lembaga lembaga tersebut, dalam pemerintahan Islam juga terdapat lembaga lain yang cukup berperan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yaitu lembaga yang berkaitan dengan kegiatan wakaf. Dalam sejarah Islam, tercatat bahwa lembaga wakaf ini sedemikian besar peranannya dalam sistem perekonomian.

### **Kebijakan Fiskal Islami**

Tidak seperti kebijakan fiskal konvensional, di mana suatu pemerintahan dapat mempengaruhi kegiatan perekonomian melalui berbagai insentif dalam tarif pajak maupun besarnya ‘*tax. base*’ dari suatu kegiatan perekonomian, maka dalam sistem zakat, segala ketentuan tentang besarnya ‘tarif’ zakat sudah ditentukan berdasarkan petunjuk dari Rasulullah. Oleh karena itu, kebijakan zakat sangat berbeda dengan kebijakan perpajakan. 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. Walaupun demikian masih ada komponen lainnya, yang bersifat sukarela, yang dapat dijadikan sebagai unsur lain dalam sumber penerimaan negara. Komponen-komponen sukarela ini terkait dikaitkan dengan tingkat ketaqwaan seseorang. Sumber-sumber keuangan pemerintah di luar zakat dapat ditentukan sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan syariah yang ada. Sumber sumber keuangan baru dapat dibentuk setelah melalui proses kajian fikih. Misalnya, apakah untuk menghapus kemiskinan, pemerintahaan dibolehkan memungut pajak di luar zakat.

Pertanyaan ini merupakan salah satu debat di kalangan ahli fikih yang merupakan ciri khas bagaimana sebuah kebijakan fiskal dapat dijalankan dalam sistem pemerintahan yang islami. Sedangkan jenis pajak baru dalam keuangan publik dalam sistem ekonomi konvensional dikaji berdasarkan prinsip yang berbeda. Salah satu prinsip yang digunakan dalam keuangan publik sistem ekonomi konvensional adalah prinsip fairness. Dalam keuangan publik tersebut, masalah fairness dikatakan sebagai masalah 'etika' yang penuh dengan value judgement. Untuk itu, mereka menentukan beberapa prinsip yang harus dipertimbangkan dalam *value judgement* tersebut yaitu benefit principle serta *ability to pay principle*. Harus diakui, sistem analisis dalam keuangan publik islami belum semaju sistem analisis pada keuangan publik konvensional. Masih perlu kerja keras guna mengembangkan pemikiran-pemikiran yang berkaitan dengan keuangan publik islami.

### **Pandangan Ahli Fiqh terhadap Zakat dan Pajak**

Zakat merupakan kewajiban yang dibebankan kepada setiap orang Islam setelah memenuhi kriteria tertentu. Dalam Al-Qur'an terdapat 32 kata zakat, dan 82 kali di ulang dengan menggunakan istilah yang merupakan sinonim dari kata zakat, yaitu kata sedekah dan infaq. Pengulangan tersebut mengandung maksud bahwa zakat mempunyai kedudukan, fungsi, dan peranan yang sangat penting dalam islam. Dari 32 ayat dalam Al-Qur'an yang memuat ketentuan zakat tersebut, 29 ayat diantaranya menghubungkan ketentuan zakat dengan shalat.

Nash Al-Qur'an tentang zakat diturunkan dalam dua periode, yaitu periode Makkah sebanyak delapan ayat (Al-Muzzammil [73] : 20):

﴿ إِنَّ رَبَّكَ يَعْلَمُ أَنَّكَ تَقُومُ أَدْنَىٰ مِنْ ثُلُثِي اللَّيْلِ وَنِصْفَهُ ۖ وَثُلُثَهُ ۖ وَطَائِفَةٌ مِّنَ الَّذِينَ مَعَكَ ۗ وَاللَّهُ يُقَدِّرُ اللَّيْلَ وَالنَّهَارَ ۗ عَلِمَ أَن لَّنْ نَّحْصُوهُ فَتَابَ عَلَيْكُمْ ۖ فَاقْرَءُوا مَا تَيَسَّرَ مِنَ الْقُرْآنِ ۗ عَلِمَ أَن سَيَكُونُ مِنكُم مَّرْضَىٰ ۙ وَءَاخِرُونَ يَضُرُّونَ فِي الْأَرْضِ يَبْتَغُونَ مِن فَضْلِ اللَّهِ ۙ وَءَاخِرُونَ يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ ۖ فَاقْرَءُوا مَا تَيَسَّرَ مِنْهُ ۗ وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَأَقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا ۚ وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُمْ مِن خَيْرٍ تَجِدُوهُ عِنْدَ اللَّهِ هُوَ خَيْرًا وَأَعْظَمَ أَجْرًا ۗ وَأَسْتَغْفِرُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴾

*“inna rabbaka ya’lamu annaka taquumu adnaa min tsulutsayi allayli wanishfahu watsulutsahu wathaa-ifatun mina alladziina ma’aka waallaahu yuqaddiru allayla waalnnahaara ‘alima an lan tuhsuuhu fataaba ‘alaykum faiqrauu maa tayassara mina alqur-aani ‘alima an sayakuunu minkum mardaa waaakharuuna yadhribuuna fii al-ardhi yabtaghuuna min fadhli allaahi waaakharuuna yuqaatiluuna fii sabiili allaahi faiqrauu maa tayassara minhu wa-aqiimuu alshshalaata waaatuu alzzakaata wa-aqidhuu allaaha qardhan hasanan wamaa tuqaddimuu li-anfusikum min khayrin tajiduuhu ‘inda allaahi huwa khayran wa-a’zhama ajran waistaghfiruu allaaha inna allaaha ghafuurun rahiimun”*

Artinya: “Sesungguhnya Tuhanmu mengetahui bahwasanya kamu berdiri (sembahyang) kurang dari dua pertiga malam, atau seperdua malam atau sepertiganya dan (demikian pula) segolongan dari orang-orang yang bersama kamu. dan Allah menetapkan ukuran malam dan siang. Allah mengetahui bahwa kamu sekali-kali tidak dapat menentukan batas-batas waktu-waktu itu, Maka Dia memberi keringanan kepadamu, karena itu bacalah apa yang mudah (bagimu) dari Al Quran. Dia mengetahui bahwa akan ada di antara kamu orang-orang yang sakit dan orang-orang yang berjalan di muka bumi mencari sebagian karunia Allah; dan orang-orang yang lain lagi berperang di jalan Allah, Maka bacalah apa yang mudah (bagimu) dari Al Quran dan dirikanlah sembahyang, tunaikanlah zakat dan berikanlah pinjaman kepada Allah pinjaman yang baik. dan kebaikan apa saja yang kamu perbuat untuk dirimu niscaya kamu memperoleh (balasan)nya di sisi Allah sebagai Balasan yang paling baik dan yang paling besar pahalanya. dan mohonlah ampunan kepada Allah; Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.

(Al-Bayyinah [98] : 5):

وَمَا أُمِرُوا إِلَّا لِيَعْبُدُوا اللَّهَ مُخْلِصِينَ لَهُ الدِّينَ حُنَفَاءَ وَيُقِيمُوا الصَّلَاةَ وَيُؤْتُوا الزَّكَاةَ وَذَلِكَ دِينُ  
الْقِيَمَةِ ﴿٩٨﴾

*“wamaa umiruu illaa liya’buduu allaaha mukhlisiina lahu alddiina hunafaa-a wayuqiimuualshshalaata wayu/tuu alzzakaata wadzaalika diinu alqayyimati”*

Artinya:”Padahal mereka tidak disuruh kecuali supaya menyembah Allah dengan memurnikan ketaatan kepada-Nya dalam (menjalankan) agama yang lurus, dan supaya mereka mendirikan shalat dan menunaikan zakat; dan yang demikian Itulah agama yang lurus.”

Dan periode Madinah sebanyak 24 ayat (misalnya Al-Baqarah [2] : 43):

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ ﴿٤٣﴾

*“wa-aqiimuu alshshalaata waaatuu alzzakaata wairka’uu ma’a alrraaki’iina”*

Artinya:

“dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku'.”

(Al-Maidah [5] : 12):

﴿ وَلَقَدْ أَخَذَ اللَّهُ مِيثَاقَ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَبَعَثْنَا مِنْهُمُ اثْنَيْ عَشَرَ نَقِيبًا وَقَالَ اللَّهُ إِنِّي مَعَكُمْ  
لَئِنْ أَقَمْتُمُ الصَّلَاةَ وَآتَيْتُمُ الزَّكَاةَ وَآمَنْتُمْ بِرُسُلِي وَعَزَرْتُمْهُمْ وَأَقْرَضْتُمُ اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا  
لَأُكَفِّرَنَّ عَنْكُمْ سَيِّئَاتِكُمْ وَلَأُدْخِلَنَّكُمْ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ فَمَنْ كَفَرَ بَعْدَ  
ذَلِكَ مِنْكُمْ فَقَدْ ضَلَّ سَوَاءَ السَّبِيلِ ﴿١٢﴾ ﴾

*walaqad akhadza allaahu miitsaaqa banii israa-iila waba’atsnaa minhumu itsnay ‘asyara naqiiban waqaala allaahu innii ma’akum la-in aqamtumu alshshalaata waaataytumu alzzakaata waaamantum birusulii wa’azzartumuuhum wa-aqradhtumu allaaha qardhan hasanan laukaffiranna ‘ankum sayyi-aatikum walaudkhilannakum jannaatin tajrii min tahtihaa al-anhaaru faman kafara ba’da dzaalika minkum faqad dhalla sawaa-a alssabiili”*

Artinya: “dan Sesungguhnya Allah telah mengambil Perjanjian (dari) Bani Israil dan telah Kami angkat diantara mereka 12 orang pemimpin dan Allah berfirman: "Sesungguhnya aku beserta kamu, Sesungguhnya jika kamu mendirikan shalat dan menunaikan zakat serta beriman kepada rasul-rasul-Ku dan kamu bantu mereka dan kamu pinjamkan kepada Allah pinjaman yang baik. Sesungguhnya aku akan menutupi dosa-dosamu. dan Sesungguhnya kamu akan Kumasukkan ke dalam surga yang mengalir air didalamnya sungai-sungai. Maka Barangsiapa yang kafir di antaramu sesudah itu, Sesungguhnya ia telah tersesat dari jalan yang lurus.”

Perintah zakat yang diturunkan pada periode Makkah, sebagaimana terdapat dalam kedua ayat tersebut diatas, baru merupakan anjuran untuk berbuat baik kepada fakir miskin dan orang-orang yang membutuhkan bantuan. Sedangkan yang diturunkan pada periode Madinah, merupakan perintah yang telah menjadi kewajiban mutlak.

Dalam perjalanan sejarah, penerimaan negara Islam bukan hanya bersumber dari zakat, namun banyak sumber lain baik sebagai sumber utama ataupun sekunder. Pajak, yang dewasa ini menjadi sumber penerimaan utama di hampir setiap negara, juga mendapat perhatian oleh para ahli fiqh dewasa ini. Namun pandangan ahli fiqh klasik. terhadap masalah pajak belum banyak yang membahas. Para ahli fiqh ini lebih banyak membahas tentang: fai', ghanimah, jizyah, dan kharaj. Pembahasan mereka berkisar tentang definisi, pembagian, dan penggunaannya.

Ulama fiqh kontemporer mengemukakan bahwa ada kewajiban material yang berbentuk pajak itu tidak diragukan keabsahannya karena ternyata pada waktu ini nagara memerlukan anggaran pendapatan yang besar sekali, yang keseluruhannya tidak mungkin terpenuhi dengan zakat. Pada saat ini dua kewajiban tersebut menyatu dalam diri seorang muslim bukan saja kewajiban pajak, tetapi juga kewajiban zakat sekaligus.

### **Penerapan *Baitul Mal* dalam Kebijakan Keuangan Publik Islam di Indonesia**

Berbagai instrument yang bisa digunakan sebagai sumber pembiayaan negara pada dasarnya dapat dikembangkan karena pada hakikatnya hal ini merupakan aspek muamalah, kecuali dalam hal zakat. Artinya selama dalam proses penggalan sumber daya tidak terdapat pelanggaran syariah Islam, maka selama itu pula diperkenankan menurut islam. Oleh karena itu, negara Indonesia dapat menerepkan beberapa instrument yang bisa digunakan sebagai instrumen pembiayaan publik, yaitu sebagai berikut:

### **1. Zakat**

Zakat merupakan sumber pertama dan terpenting dari penerimaan negara, pada awal pemerintahan Islam. Sumber penerimaan lain adalah sebagaimana yang akan diuraikan pada bagian setelah ini. Perlu dicatat, bahwa zakat bukanlah merupakan sumber penerimaan biasa bagi negara-negara di dunia, karena itu juga tidak dianggap sebagai sumber pembiayaan utama.

### **2. Asset dan Perusahaan Negara**

Dalam konteks kehidupan modern ini, dimana peperangan fisik sudah tidak lagi dilakukan atau para pasukan merupakan pasukan profesional yang digaji, maka ghanimah tidak dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan. Pemerintah hanya mengambil 20% dari ghanimah untuk pengentasan kefakiran-kemiskinan, anak yatim, dan ibnu sabil.

### **3. Kharaj**

Kharaj atau biasa disebut dengan pajak tanah. Dalam pelaksanaannya, kharaj dibedakan menjadi dua, yaitu proporsional dan tetap. Secara proporsional artinya dikenakan sebagai bagian total dari hasil produksi pertanian, misalnya seperempat, seperlima, dan sebagainya. Secara tetap artinya pajak tetap atas tanah. Dengan kata lain, kharaj proporsional adalah tidak tetap, tergantung pada hasil dan harga setiap jenis hasil pertanian. Sedangkan kharaj tetap dikenakan pada setahun sekali.

### **4. Jizyah**

Meskipun jizyah merupakan hal wajib, namun dalam ajaran Islam ada ketentuan, yaitu bahwa jizyah dikenakan kepada seluruh non muslim dewasa, laki laki, yang mampu membayarnya. Sedangkan bagi perempuan, anak-anak, orang tua dan pendeta dikecualikan sebagai kelompok yang tidak wajib ikut bertempur dan tidak diharapkan mampu ikut bertempur.

### **5. Wakaf**

Dalam hukum Islam, wakaf berarti menyerahkan suatu hak milik yang tahan lama kepada seseorang atau nadzir baik berupa perorangan maupun lembaga, dengan ketentuan bahwa hasilnya digunakan sesuai dengan syariat Islam.

## Organisasi dan Operasionalnya

Pada masa Umar bin Abdul Azis, dalam operasionalnya institusi *Baitul Mal* dibagi menjadi beberapa departemen. Pembagian departemen dilakukan berdasarkan pos-pos penerimaan yang dimiliki oleh *Baitul Mal* sebagai bendahara negara. Sehingga departemen yang menangani zakat berbeda dengan yang mengelola khums, Jizyah, Kharaj dan seterusnya.

Yusuf Qardhawy membagi *baitul mal* menjadi empat bagian kerja berdasarkan pos penerimaannya, merujuk pada aplikasi masa Islam klasik<sup>6</sup> :

1. Departemen khusus untuk sedekah (zakat).
2. Departemen khusus untuk menyimpan pajak dan upeti.
3. Departemen khusus untuk ghanimah dan rikaz.
4. Departemen khusus untuk harta yang tidak diketahui warisnya atau yang terputus hak warisnya (misalnya karena pembunuhan).

Hal ini sebenarnya juga telah diungkapkan pula oleh Ibnu Taimiyah, beliau mengungkapkan bahwa dalam administrasi keuangan Negara, dalam *Baitul Mal* telah dibentuk beberapa departemen yang dikenal dengan *Diwan*. Dewan-dewan tersebut diantaranya adalah:

1. *Diwan al Rawatib* yang berfungsi mengadministrasikan gaji dan honor bagi pegawai negeri dan tentara.
2. *Diwan al Jawali wal Mawarits al Hasyriyah* yang berfungsi mengelola *poll taxes* (*jizyah*) dan harta tanpa ahli waris.
3. *Diwan al Kharaj* yang berfungsi untuk memungut kharaj.
4. *Diwan al Hilali* yang berfungsi mengkoleksi pajak bulanan.

Pada hakikatnya pengembangan institusi dan kebijakan dalam ekonomi Islam tidak memiliki ketentuan baku kecuali apa yang telah digariskan dalam syariat. Khususnya dalam pembentukan departemen dan kebijakan strategi pengkoleksian dan penggunaan pendapatan Negara, sebenarnya juga tergantung pada perkembangan atau kondisi perekonomian Negara pada satu waktu tertentu. Artinya pengembangan institusi dan kebijakan ekonomi tidaklah terikat pada apa yang telah dilakukan oleh para pemimpin-pemimpin terdahulu, peran ijtihad dengan mempertimbangkan keadaan kontemporer menjadi sangat menentukan arah dan bentuk institusi dan kebijakan ekonomi.

---

<sup>6</sup> Yusuf Qardhawi, 1988, *Hukum Zakat*..... h.743-744

Merujuk pada apa yang telah dijelaskan oleh Qardhawi tentang institusi *Baitul Mal*, dalam operasionalnya, salah satu kebijakan pengelolaan pendapatan negara adalah ketika dana yang dimiliki departemen sedekah yang fungsinya memenuhi kebutuhan dasar warga negara kurang, maka dapat menggunakan dana dari departemen lain yaitu departemen pajak dan upeti. Namun pada masa klasik Islam hal ini dilakukan dengan skema hutang, artinya jika suatu saat departemen sedekah sudah memiliki kecukupan dana, maka hutang tadi harus dilunasi pada departemen pajak dan upeti. Tahapan penggunaan keuangan negara ini sesuai dengan yang dijelaskan sebelumnya, dimana sumber keuangan negara utama adalah zakat, kemudian fay' dan pajak. Jika masih juga kekurangan maka negara akan melakukan skema takaful, dimana semua harta dikumpulkan negara dan dibagikan sama rata.

## Penutup

Sumber-sumber keuangan publik dalam sejarah Islam selain zakat, mayoritas adalah bersifat sukarela, yaitu dalam bentuk infak, wakaf, dan sedekah. *Baitul mal* merupakan institusi khusus yang menangani harta yang diterima Negara dan mengalokasikannya bagi kaum muslim yang berhak menerimanya, dengan arti lain, baitul maal adalah tempat penampungan dan pengeluaran harta, yang merupakan bagian dari pendapatan Negara. *Baitul mal* sebagai tempat penyimpanan harta yang masuk dan pengelolaan harta yang keluar, di masa Rasul belum menyiapkan tempat yang khusus. Ini disebabkan karena harta yang masuk pada saat itu belum begitu banyak.

Pajak adalah berbeda dengan *dharibah*. *Dharibah* merupakan pungutan yang merupakan penutup devisa negara. Pungutan yang dibebankan secara sepihak kepada warga tidak dapat dijadikan sebagai sumber penerimaan jangka panjang sehingga hal ini akan berpengaruh dalam memperhitungkan surplus atau defisit anggaran. Negara Indonesia dapat menerapkan beberapa instrument yang bisa digunakan sebagai pembiayaan publik, yaitu Zakat, Asset dan Perusahaan Negara, Kharaj, Jizyah, dan Wakaf.

## Daftar Rujukan

- Bambang Ismawan dan Setyo Budiantoro. *Mapping Microfinance in Indonesia*. Jurnal Ekonomi Rakyat, Edisi Maret 2005.
- Bisnis News Viva. 2015. Nilai Efek Syariah di BEI Naik 721 Triliun. (<http://bisnis.news.viva.co.id/news>, diakses 21 juni 2016).
- Dwi Sunyikno. paper makalah berjudul: Rentenir VS BMT, disampaikan dalam Focus Discussion Group Temu Ilmiah Nasional Ekonomi Islam yang diselenggarakan oleh Sharia Economic Forum UGM di MMTC Jogja 2008.

- Huda, Nurul. 2012. *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Pusat Data Dan Informasi. 2015. *Jumlah Investor Di Pasar Modal Indonesia*, (<http://pusatis.com>, diakses 20 juni 2016).
- Qardhawi, Yusuf. 1988. *Hukum Zakat*. Jakarta: Pustaka Litera Antar Nusa
- Sholihin (2003). Hasil penelitian tentang perilaku konsumen terhadap produk BMT di BMT Kharisma, Magelang, Jawa Tengah, ditulis untuk data penyelesaian tesis S2 MSI UII.
- Soemitra, Andri. 2009. *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*. Cet. IV. Jakarta: Kencana.
- Syariah Saham. 2015. 328 Emiten Masuk Kategori Syariah, (<http://www.syariah.saham.com>, diakses 21 juni 2016).