

KEUANGAN NEGARA DALAM ISLAM

(MELACAK SUMBER-SUMBER PENDAPATAN DAN PENGELUARAN NEGARA)

Asyari*

Abstract: This article discusses public finance, one of studies in Islamic economics, in history perspective from prior of Prophetic to Khalifaaurasyidin. That time is supposed as operated Islamic State (Daulah Islamiyyah) effectively . From history noticed that zakat, ghanimah, fai, jizyah, kharaj, 'ushur, dharimah and waqf as wel as shadakah are nation of Islamic income. Before distributing to ummat, all of them organized by baitul maal. Nation of Islamic expenditures are spending to develop public facilities or to reduce proverty, war, education, propagation (dakwah) and development of religion in society. Conclusion of this discusses that the characteristic of nation of Islamic expenditure is not only to reach society peaceful on material aspect but also to develop society based on spritual.

Key words: Keuangan dalam Islam

Topik keuangan negara dalam Islam sampai sekarang masih menjadi pembahasan yang langka. Sejauh ini, kajian tentang ekonomi Islam yang banyak dilakukan dikupas oleh para pemikir dan praktisi ekonomi Islam adalah masalah perbankan syariah -lebih diperkecil lagi masalah riba, bagi hasil dan akad-akad mualamat yang diterapkan di lembaga keuangan. Padahal jika ditelusuri sejarah Islam- khususnya era Rasul Saw sampai Khalifaaurasyidin menjadi bagian penting dan perhatian serius Nabi Saw dan Khalifah guna menjamin berjalannya roda pemerintahan dengan baik dan peningkatan kesejahteraan umat.

Menurut MA Manan¹, prinsip Islam tentang keuangan negara - anggaran dan belanja negara- untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spritual pada tingkat yang sama. Sedangkan M Chapra menyatakan bahwa kebijakan keuangan negara membantu merealisasikan tujuan Islam. Lebih rin-

*Staf Pengajar Pada STAIN Bukittinggi, Sumatera Barat

ci lagi, Metwally, menyebutkan tiga tujuan yang hendak dicapai kebijakan keuangan negara dalam Islam² :

1. Mendirikan tingkat kesetaraan ekonomi dan demokrasi yang lebih tinggi melalui prinsip dan hukum lain, diantaranya prinsip, "kekayaan seharusnya tidak hanya beredar diantara orang-orang kaya saja
2. Melarang pembayaran bunga dalam berbagai bentuk pinjaman. Hal ini berarti bahwa ekonomi Islam tidak dapat memanipulasi tingkat suku bunga untuk mencapai kesimbangan (*equilibrium*) dalam pasar uang.
3. Komitmen untuk membantu ekonomi masyarakat yang berkembang dan untuk menyebarkan pesan dan ajaran Islam seluas mungkin.

Dalam alokasi anggaran negara Islam dipakai beberapa kaidah³:

- a. Asas manfaat, segala kegiatan dalam bentuk alokasi anggaran negara mesti mendatangkan manfaat, seperti pengalihan mata air, pembuatan jalan dan lainnya.
- b. Asas keseimbangan, bahwa tidak boleh ada sifat royal dalam alokasi anggaran
- c. Asas otorisasi, pemimpin yang menjalankan roda pemerintahan dan ekonomi harus mendapat otorisasi dari wakil rakyat yang tergabung dalam lembaga *ahlul billi wa aqdi*.

Tulisan berikut ini mencoba melacak sumber-sumber pendapatan dan pos pengeluaran keuangan negara sepanjang sejarah era Rasul dan khalifaurasyidin sebagai instrumen pencapaian dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Islam. Serta berbagai kebijakan Rasul dan khalifah yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Selanjutnya menentukan prinsip dan asas apa yang dianut oleh keuangan negara Islam sepanjang sejarah.

ERA RASULULLAH SAW

Negara Islam (*al-Daulah al-Islamiyah*) terbentuk ketika Nabi Saw hijrah ke Madinah. Pada masa awal, Muhammad Saw memberikan penekanan pada kebijakan politiknya pada beberapa hal:⁴

1. Membangun masjid
2. Merehabilitasi Muhajirin Makkah di Madinah
3. Menciptakan kedamaian dalam negara
4. Mengeluarkan hak-hak dan kewajiban warga negara
5. Membuat konstitusi negara

6. Menyusun Pemerintah Madinah
7. Meletakkan dasar-dasar keuangan negara.

Tujuh poin kebijakan Muhammad Saw di atas adalah untuk membangun pondasi yang kokoh bagi kehidupan bernegara di Madinah. Kebijakan dasar-dasar keuangan negara menjadi bagian dalam bangunan kehidupan bernegara yang dirintis di Madinah. Muhammad Saw meletakkan kebijakan keuangan negara setelah infrastruktur sosial dan politik terbangun dengan baik dan kokoh. Setelah terciptanya stabilitas sosial ekonomi dan politik umat, baru kemudian Muhammad Saw menetapkan kebijakan keuangan negara melalui sumber pemasukan dan pengeluaran negara Madinah saat itu.

Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Negara

Pos pendapatan dan Pengeluaran negara di masa Muhammad Saw meliputi⁵:

1. Zakat

Sumber keuangan negara yang bersumber dari zakat ini terdiri dari zakat emas dan perak (*an-nuqud*), perdagangan (*al-tijarah*), peternakan (*al-an'am*) dan zakat pertanian (*al-ziraah*) dan barang temuan (*luqatah*). Masing-masing zakat ditetapkan dengan jumlahnya dan syarat-syarat yang telah ditentukan secara umum. Kebijakan umum tentang zakat ini didasarkan pada beberapa ayat al-Quran, Surat al-Baqarah ayat: 34, 110, 177, 288, Surat an-Nisa' ayat: 77, 126, Surat al-Maidah ayat: 55, Surat at-Taubah ayat: 60. Dan juga berdasarkan dua hadist. Pertama, "*Diriwayatkan dari Ibnu Umar ra dia berkata, Rasulullah telah bersabda, Islam didirikan lima dasar, syahadah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, haji dan berpuasa di bulan ramadhan.*". Kedua, "*Diriwayatkan dari Ibnu Abbas ra bahwa Nabi Saw mengutus Muaz ke Yaman dan Beliau berkata, dakwahi mereka dengan syahadah, shalat lima waktu, zakat yang diambil dari kaum kaya dan kemudian diberikan kepada kaum fakir*".

Selain sebagai dasar pemungutan zakat sebagai pendapatan negara, ayat dan hadist juga menerangkan ini pos penyaluran dan cara distribusinya. Zakat mesti didistribusikan ke kelompok yang secara tegas dan pasti disebutkan (*al-mansus*) dalam al-Quran yang berjumlah delapan; fakir, miskin, amil, gharim, muallaf, ibnu sabil, fii sabilillah, hamba sahaya budak. Menurut MA. Manan⁶ perintah al-Quran ini menetapkan suatu kebijakan pengeluaran yang luas untuk distribusi kekayaan berimbang diantara berbagai lapisan masyarakat. Cara distrisbusi zakat adalah dimana lebih diutamakan pada daerah mana zakat

itu dipungut. Zakat tidak ditarik ke pusat pemerintah -ke Madinah- namun langsung dibagikan kepada kelompok yang berhak menerimanya. Dengan demikian, zakat sebagai pemasukan negara tidak dikelola secara sentralistik. Muhammad Saw memberikan wewenang kepada petugas pemungut untuk mengelola dan mendistribuskannya kepada masyarakat setempat.

2. Harta Hasil Penaklukan Wilayah Baru oleh Islam

Jenis harta ini ada dua: *ghanimah* dan *fai*. Fai adalah harta yang diperoleh kaum muslimin waktu penaklukan wilayah baru tanpa diikuti oleh perlawanan atau adanya berperangan. Contoh dari fai ini di masa Rasulullah adalah penaklukan Bani Nadhir, Quraizah dan Fadak serta tanah Khaibar.

Khaibar merupakan wilayah yang sangat subur di Hijaz. Mayoritas penduduknya adalah Kaum Yahudi. Masyarakat Khaibar mempunyai profesi sebagai petani, pengrajin tangan dan pedagang. Ketiga profesi tersebut, petani merupakan yang paling banyak. Mereka sangat piawai dalam bercocok tangan. Di samping bertani, mereka juga mempunyai ternak kembalaan yang ditempatkan di dekat lahan pertanian. Rasulullah mempunyai perhatian yang khusus pada Khaibar ini, selain karena kesuburan, juga masyarakatnya yang mayoritas Kaum Yahudi sangat mengancam keberadaan negara Islam, berupa dendam dan permusuhan.

Untuk menaklukan Khaibar, Rasulullah Saw mengirimkan 1.600 tentara. Kaum Yahudi Khaibar memohon Rasulullah untuk menerima setengah yang berada di bawah kepemilikan mereka. Setelah Rasul Saw menerima permohonan tersebut. Pertimbangan penting yang melatarbelakangi diterimanya permohonan Yahudi Khaibar adalah kebun-kebun kurma di Khaibar masih memerlukan tenaga profesional untuk mengolahnya. Kaum muslimin meskipun mempunyai keahlian dalam hal mengolah perkebunan tersebut, tapi Kaum Yahudi masih diperlukan karena pengalaman mereka tentang pengolahan kebun di sana telah lama dan mereka adalah penghuni asli Khaibar.

Hasil bumi yang diperoleh dari perkebunan tersebut dibagi dua, setengahnya untuk Yahudi Khaibar dan lainnya dimasukan ke kas negara. Kemudian didistribusikan untuk pembiayaan sosial kepentingan fisabilillah dan pembiayaan angkatan perang. Harta fai sebagai sumber keuangan telah diatur dinyatakan dalam al-Quran Surat al-Hasyr ayat :1-7.

Jenis kedua adalah *ghanimah* yang merupakan harta perolehan kaum muslim lewat jalan berperangan. Awalnya distribusi *ghanimah* ini dilakukan

oleh Rasulullah dengan cara membagi sama banyak kepada para tentara yang ikut ke medan perang. Namun setelah turun Surat al-Anfal ayat: 41, maka Rasulullah mengikuti petunjuk ayat ini dalam pembagian harta ghanimah. Menurut Surat al-Anfal ayat 41, distribusi harta ghanimah terdiri dari : untuk Allah, Rasul, Karib kerabat anak yatim dan fakir miskin. Sisanya untuk tentara berkuda dan berjalan kaki.

Jika dikalkulasikan keseluruhan jumlah harta rampasan perang yang didapat selama masa Rasul Saw berjumlah tidak lebih dari 6 juta dirham. Jumlah tersebut dibandingkan dengan jumlah serta biaya hidup di Madinah untuk rata-rata jumlah keluarga enam orang adalah 3.000 dirham pertahun. Kontribusi harta rampasan perang terhadap pendapatan kaum muslimin selama 10 tahun kepemimpinan Rasul Saw adalah 2 persen⁷.

3. Jizyah

Jizyah merupakan pajak kepala (*al-ruusu*) yang dibebankan kepada penduduk non-muslim yang hidup di wilayah Islam. Pembayaran jizyah ini merupakan bentuk kompensasi dari rasa aman yang dijamin pemerintah Islam dan dibebaskannya mereka dari wajib militer. Diantara orang non muslim yang pernah membayar jizyah adalah orang Najran, orang Ailah, Adhruh dan Adhriat yang membayar pada perang Tabuk. Pembayarannya tidak mesti dalam bentuk uang tunai tapi dapat juga dalam bentuk barang atau jasa. Di masa Rasulullah, jizyah ini dipungut sebesar satu dinar pertahun. Bagi perempuan, anak pengemis, pendeta, orang tua, penderita sakit dibebaskan dari kewajiban ini. Penarikan jizyah ini berdasarkan surplus (kelebihan) dari pendapatan setelah sebelumnya dikeluarkan biaya untuk kebutuhan pokok⁸.

4. Harta Umum

Maksud dari harta umum adalah harta-harta yang diserahkan kepada baitul mal, seperti sisa hasil rampasan perang yang telah dibagi, harta-harta yang diberikan Rasulullah (pembagian ghanimah untuk Rasul) untuk diproduktifkan, dan lahan-lahan yang tak bertuan dan belum dikelola secara produktif sangat dianjurkan Islam untuk digarap. Hasil dari penggarapan tersebut dibagi dan dijadikan pemasukan bagi baitul mal (kas negara).

Selain sumber pemasukan keuangan negara seperti di atas, dikenal lagi pemasukan dari hadiah yang terima Rasulullah. Hadiah tersebut tidak digunakan untuk dirinya sendiri tapi untuk masyarakat dengan diserahkan ke baitul mal.

Semua sumber pemasukan keuangan negara di atas disimpan di baitul mal (kas negara). Baitul Mal merupakan institusi yang memiliki wewenang untuk menyimpan pemasukan sebelum dibelanjakan untuk kepentingan negara Islam sesuai kebijakan Muhammad Saw.⁹ Namun tidak semuanya dapat menutupi pembiayaan negara. Untuk itu ada beberapa langkah yang diambil Rasul untuk menutupi pembiayaan negara:

1. meminta bantuan dari kaum muslimin sehingga berbagai kebutuhan dapat terpenuhi.
2. meminjam peralatan non muslim dengan jaminan pengembalian dengan memberi ganti rugi atas peralatan yang rusak tanpa membayar sewa atas penggunaannya
3. meminjam uang dari orang-orang tertentu.
4. menerapkan kebijakan insentif guna menjaga pengeluaran serta untuk mengantisipasi kerja dan produktifitas masyarakat muslim. Melalui kebijakan terakhirnya, Rasul Saw memberikan apresiasi kepada orang yang bekerja, beraktivitas, serta menafkahi keluarga dan mencela pengangguran¹⁰.

Keseluruhan pos pemasukan dan pengeluaran negara di masa Rasul tidak dapat dikalkusikan secara pasti. Selain disebabkan oleh tidak tercatatnya jumlah penerimaan dan pengeluaran negara dengan rapi dan baik, juga disebabkan oleh:¹¹

1. Jumlah orang Islam yang bisa membaca menulis sedikit dan jumlah orang yang kenal dengan aritmatika sederhana sangat sedikit sekali.
2. Sebagian besar bukti pembayaran dibuat dalam bentuk yang sederhana baik yang didistribusikan maupun yang diterima.
3. Sebagian zakat hanya didistribusikan secara lokal
4. Bukit-bukti penerimaan dari berbagai daerah yang berbeda tidak umum digunakan.
5. Pada kebanyakan kasus, ghanimah digunakan dan didistribusikan setelah terjadi peperangan tertentu.

ERA ABU BAKAR AS-SHIDDIQ (11-13H/632-634M)

Abu Bakar merupakan khalifah pertama dipilih dan dibait oleh sahabat¹². Setelah pemilihan, beliau menyampaikan pidato kenegaraan yang pertama di mesjid Nabawi. Pidato Abu Bakar tersebut berisikan, *pertama*, adanya kontrak sosial antara penguasa dengan rakyatnya, *kedua*, rakyat perlu diminta

melakukan kontrol sosial (*social control*) terhadap pemimpinnya, *ketiga*, komitmen atau tekad seorang penguasa untuk menegakkan keadilan dan HAM di kalangan masyarakatnya, *keempat*, seruan untuk membela negara atau jihad dan terakhir, imbauan untuk jangan melupakan shalat sebagai syarat mendapatkan keberkatan dari Allah¹³. Isi pidato ini mencerminkan visi dan misi pemerintahannya dan sekaligus menjadi basis dari setiap kebijakan yang dikeluarkannya termasuk kebijakan keuangan negara.

Dalam kebijakan pemungutan zakat, Abu Bakar memiliki sikap tegas dan keras. Beliau langsung memerangi para pemberontak dan pembangkang yang enggan membayar zakat.¹⁴ Sikap tegas dan keras Abu Bakar ini dilatarbelakangi oleh pandangannya terhadap kewajiban zakat. Kewajiban zakat merupakan simbol penyatuan dan pengakuan suku-suku Arab terhadap kekuasaan Islam. Orang yang enggan membayar zakat berarti menjadi pembangkang. Setiap pembangkangan konsekuensinya berhadapan dengan kekuasaan. Selain berdasarkan pandangan tersebut, sikap keras Abu Bakar ini juga untuk mengantisipasi supaya jangan terjadi gangguan politik yang lebih kuat lagi. Untuk itu, beliau langsung memerangi para pemberontak dan pembangkang yang enggan membayar zakat.¹⁵

Pos pemasukan keuangan negara di masa khalifah Abu Bakar selain dari zakat, juga berasal dari shadakah, infak ghanimah, jizyah, dan kharaj. Pengelolaan dari sumber-sumber ini tak jauh berbeda dengan kebijakan Rasulullah, sebagai kepala negara sebelumnya. Hanya saja di masa Abu Bakar, peran Baitul Maal¹⁶ lebih dikembangkan sebagai tempat pengumpulan harta yang diperoleh dari sumber-sumber pemasukan keuangan negara. Untuk menjalankan operasional Baitul Maal, Abu Bakar menunjuk dan dipercayakan kepada beberapa sahabat yang bertanggungjawab dan bertugas mengelola pemasukan negara. Salah seorang sahabat yang diberi tugas tersebut adalah Abu 'Ubaidah.

ERA UMAR BIN CHATTAB

Seperti pendahulunya, Umar bin Chattab begitu terpilih menjadi khalifah langsung menyampaikan pidato kenegaraan. Pidato itu salah satunya memuat kebijakan ekonomi yang menekankan soal pengelolaan aset-aset kekayaan negara secara benar menurut ketentuan yang berlaku dan menggunakannya untuk kemakmuran masyarakat Islam. Ada dua poin penting yang menjadi dasar Umar dalam pengelolaan keuangan negara. *Pertama*, harta kekayaan negara

diperoleh melalui cara benar, dan kemudian didistribusikan kepada rakyat sesuai haknya. Harta yang didistribusikan tersebut diharapkan dapat mencegah tindakan kekerasan dan kebathilan dalam masyarakat. *Kedua*, dalam mengurus dan mengelola harta kekayaan negara, Umar sangat berhati-hati. Umar memisahkan mana yang harta kekayaan yang menjadi haknya dan mana yang merupakan hak rakyat. Harta negara tidak dicampurkan dengan harta pribadi dan sebaliknya¹⁷. Pemasukan negara di era Umar meliputi;

1. Zakat

Zakat tetap dipungut dan menjadikannya sebagai salah satu sumber pendapatan bagi keuangan negara. Bedanya, di masa Umar jenis komoditi yang dibebani kewajiban zakat lebih banyak

Dalam memungut zakat, Umar tidak terlalu memberatkan umat. Dia sangat memperhatikan kondisi dari tanaman. Tidak semua tanaman dikenai zakat, karena tidak semua tanaman yang dipanen dapat mengembalikan modal usaha dan kekhawatiran terjadi defisit kebutuhan pokok petani. Sejarah mencatat bahwa di masa Umar pernah terjadi krisis ekonomi nasional. Ini terjadi di kota Hijaz. Hujan hanya turun pada wilayah tertentu saja, lava pada lapisan perut bumi bergeser sehingga tanah bagian atas terbakar, tumbuhan-tumbuhan banyak yang mati, kering-kerontang dan angin bertiup mengandung debu. Akibat dari kondisi ini menyebabkan tumbuhan dan hewan ternak banyak yang punah. Pasar sepi karena daya beli umat sangat lemah. Untuk mengatasi kekurangan dan kelangkaan bahan kebutuhan pokok maka Umar tidak melakukan pemungutan zakat dan mengambil tindakan *men-supply* atau mengimpor bahan makanan (gandum) dari kota Fuzstat (Kairo) dan Syam ke Madinah sehingga harga barang pokok kembali normal (kembali ke harga keseimbangan).

2. Khumus Ghanimah

Harta rampasan perang di masa Umar sangat banyak memberikan kontribusi bagi peningkatan jumlah pendapatan negara. Harta rampasan tersebut diperoleh dari perang al-Qadisiyah, Mada'in, penaklukan daerah Nahawand, Romawi di Syam, penaklukan Mesir, meliputi perhiasan, bahan makanan pokok, peralatan perang, pakaian yang indah-indah, serta bentuk perhiasan lain yang berharga. Semua hasil rampasan ini dikumpulkan Umar di Baitul Mal sebelum didistribusikan kepada kaum muslimin.

Perluasan wilayah yang dilakukan Umar ini membawa implikasi positif dalam menggenjot pendapatan keuangan negara. Setelah Syiria dan Mesir jatuh ke tangan Islam, maka pendapatan negara dari kharaj di Sawad mencapai seratus juta Dinar dan Mesir dua juta Dinar. Untuk mengelola dan mengatur keuangan negara dari sumber tersebut maka Umar membangun baitul di tiap daerah. Baitul Mal menjadi pusat kebijakan fiskal negara. Harta kekayaan yang disimpan di Baitul Mal merupakan harta kaum muslim. ¹⁸ Di samping mendirikan Baitul Mal di tiap daerah untuk mendukung kelancaran roda pemerintahan, Umar mendirikan beberapa Diwan (departemen) Diantara departemen ada yang mengurus tentang pajak yaitu diwan al-kharaj.

3. Jizyah

Jizyah merupakan bentuk kompensasi yang diberikan ahlu dzimmi yang berada dalam perlindungan kaum muslimin. Mereka dianggap sebagai warga negara Islam dan mendapat jamin keamanan dari kaum muslimin. Secara prinsip, pemungutan jizyah ini di masa Umar relatif hampir sama di masa Rasulullah dan Abu Bakar. Hanya saja, Umar melakukan pengembangan dari aspek pengaturan dan penerapan sistemnya. Adapun kebijakan Umar tentang ketentuan jizyah adalah:

1. 48 dirham untuk laki-laki kaya, pemilik usaha yang berskala besar.
2. 24 dirham untuk ahlu dzimmi yang berpenghasilan menengah
3. 12 dirham untuk miskin yang punya pekerjaan

Seperti adanya keringanan pemungutan zakat, jizyah juga terdapat keringanan. Umar pernah melakukan penundaan pemungutan jizyah sampai terjadi kenaikan harga dan masa panen tiba. Penundaan ini semata-mata untuk memberikan keleluasaan bagi penduduk ahlu dzimmi. Bentuk pengambilan jizyah adalah berupa barang dan uang Kewajiban jizyah ini gugur bersamaan dengan pengakuan dan masuk Islamnya kaum dzimmi.

4. Kharaj

Kharaj sebagai sumber pendapat negara adalah pemasukan yang diperoleh dari harta yang dikeluarkan oleh pemilik tanah untuk diberikan kepada negara. Terhadap harta rampasan perang berupa tanah atau ladang pertanian yang didapat dari kemenangan waktu melakukan ekspansi wilayah Islam, Umar mengeluarkan kebijakan untuk tidak membagi-bagikannya. Harta tersebut dijadikan milik umum dan dari harta itu diambil kharaj (pajak). Kebijakan

ini diambil Umar setelah melewati polemik dan perdebatan yang seru di kalangan sahabat baik yang terlibat langsung dengan berperangan maupun tidak (senior).

Dalam pemungutan kharaj, Umar mempertimbangan aspek kesuburan tanah, jenis tanaman dan pengolahan dari tanaman itu sendiri. Karena perbedaan kualitas, jenis dan cara pengolahan tanah akan membawa konsekuensi pada hasil tanaaman. Sebagai contoh dapat dikemukakan dalam hal ini kebijakan Umar tentang kharaj:

1. 2 dirham dari setiap satu gantang gandum yang basah.
2. 4 dirham dari setiap satu gantang jagung yang basah.
3. 5 dirham dari setiap satu gantang anggur yang basah
4. 10 dirham dari setiap satu gantang kayu krom yang basah.

5. 'Ushr (Pajak Perdagangan)

'Ushr sebagai sumber pendapatan negara belum dikenal di masa Rasulullah dan Abu Bakar. Ia muncul di masa Umar bin Chattab yang berawal di surat salah seorang gubernur yaitu Abu Musa al-Asy'ari. Surat tersebut berbunyi, "Para pedagang muslim dari kami, ketika masuk negara musuh (selain Islam) dikenakan kewajiban bea cukai ('ushr) atas barang-barang mereka. Surat dari gubernur Abu Musa al-Asy'ari ini dijawab oleh Umar, "Ambilah dari mereka sebagaimana mereka telah mengambilnya dari kaum muslimin, dan ambillah dari ahlu dzimmi setengahnya dari 1/10. Sedangkan untuk kaum muslimin pada setiap 40 dirham sampai angka 200, tidak dikenakan. Kalau tidak sampai 200 dirham maka dikenakan 5 dirham. Adapun yang lebih dari jumlah tersebut, maka dihitung menurut hitungan yang telah ditetapkan, ". Dua surat inilah yang menjadi bukti otentik pemberlakuan 'ushr (bea cukai) dalam Islam, yaitu semenjak kekhalifahan Umar bin Chattab. 'Ushr diberlakukan pertama kali kepada kelompok penduduk Ming yang masuk dan membawa barang dagangannya ke wilayah teritorial Islam. Pelaksanaan pemberlakuan 'ushr ini dilakukan dengan membentuk tim khusus yang berwenang dan bertugas untuk memungut bea cukai dan kemudian diberikan bukti perlunasan atas kewajiban bea cukai.

Selain sumber-sumber pendapatan di atas, dikenal sumber lainnya seperti al-hima. Al-Hima adalah tanah seorang pendeta Yahudi berupa tujuh kampling kebun yang diserahkan kepada Rasulullah Saw. Oleh Rasulullah, tanah tersebut tidak dibagi-bagikan tapi diserahkan kepada negara.

Setelah dikumpulkan pendataan negara dari sumber, zakat, ghanimah, kharaj, jizyah, ‘usr dan hima di baitul mal maka Umar sebagai khalifah mengeluarkan kebijakan pendistribusian. Khusus zakat, Umar mengambil sebuah langkah yang mengundang banyak polemik yaitu tidak memberikan zakat kepada para muallaf, sebagaimana ditetapkan dalam al-Quran dan hadis. Alasan Umar adalah pemberian zakat kepada muallaf berfungsi untuk menjinakkan, menumbuhkan rasa simpatik dan menghilangkan keraguan mereka pada Islam tidak diperlukan lagi, karena Islam telah kuat seiring dengan luasnya wilayah kekuasaan Islam. Disamping itu, pemasukan dari zakat juga didistribusikan Umar untuk biaya tebusan tentara Islam yang menjadi tawanan perang musuh. Pendapatan dari ghanimah, kharaj, jizyah, ‘usr dan hima didistribusikan untuk, pembangunan fasilitas umum, seperti, perluasan masjidil Haram dan Nabawi, mengangkat dan mengaji perangkat negara, pelayanan publik (umum), kesejahteraan bagi orang jompo, pembelian peralatan perang, pengantian kain kelambu Ka’bah (kiswah), lampu perangan mesjid, pengalihan teluk mulai sungai Nil dan laut Merah, pembangunan dua kota baru (Basrah dan Kuffah).

Pendapatan negara yang diperoleh dari kegiatan perluasan wilayah, seperti kharaj, jizyah, ghanimah dan fai serta dari kegiatan pertanian, dihimpun dan dikelola oleh Baitul Mal dan digunakan untuk kesejahteraan rakyat. Salah satu bentuk peningkatan kesejahteraan rakyat adalah pemberian tunjangan kepada kaum muslim, berupa uang atau barang, berdasarkan nasab kepada nabi, senioritas, jasa perjuangan dan masuk Islam. Rinciannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:¹⁹

Tabel: Penerima Tunjangan Kesejahteraan Di Era Umar bin Chattab

Nasab Nabi	Jumlah *
1. Aisyah	12.000
2. Abbas ibn Abd al-Muthalib	25.000
3. Isteri-isteri Nabi	10.000
Veteran Perang Badr	
1. Ali bin Abi Thalib	5.000
2. Usman binAffan	5.000
Anshar	
1. Abi Zhar al-Ghifari	4.000
2. Muhammad ibnu Maslamat	4.000
Panglima Perang	7000-8000
Isteri Kaum Muhajirin dan Anshar	600

Orang yah Hidup di Masa futhul Makkah hingga Perang Qadisiyah	2.000
Bagi Mereka yang Keislaman seperti Keislaman Pendudukan Badr	4.000
Untuk Orang Muhajirin yang Ikut Perang	4.000
Untuk Orang Anshar Yang Ikut perang	4.000
Untuk Satuan Kelompok Mutsanna	500
Untuk Satuan Kelompok Tsabit	300
Untuk Satuan Kelompok ar-Rabi'	250

*Jumlah dalam dirham

ERA USMAN BIN AFFAN

Pemerintahan Islam pada awal kepemimpinan Usman berjalan lancar. Usman lebih banyak melanjutkan beberapa kebijakan politik dan ekonomi khalifah Umar bin Chattab²⁰. Pada masa selanjutnya, pemerintah Usman menghadapi beberapa gejala dalam negeri yang dipicu oleh sikap nepotisme Usman dalam mengangkat perangkat negara dan menetapkan kebijakan ekonomi. Dalam pengangkatan gubernur, Usman memberhentikan para gubernur yang diangkat di masa khalifah Umar dan kemudian mengangkat orang-orang dekatnya²¹. Selain mengangkat gubernur dari kalangan orang dekatnya, Usman juga mengangkat beberapa pejabat penting kenegaraan, seperti Jabi bin Umar al-Mazni, sebagai petugas pajak di Kuffah, dan 'Uqbah bin Umar petugas baitul mal.

Kebijakan Ekonomi Usman

Meskipun roda pemerintahan Islam di masa Usman berjalan beberapa tahun saja, namun dapat dicatat beberapa hal penting yang berhubungan dengan kebijakan ekonomi khalifah Usman. Kebijakan ekonomi tersebut terdiri dari pengelolaan sumber pendapatan keuangan negara seperti; zakat, harta peninggalan yang tidak ada ahli warisnya, ghanimah, dan kebijakan pendistribusiannya²².

1. Zakat

Mengenai zakat, Usman menetapkan beberapa kaedah yang penting diperhatikan sebagai kewajiban agama :

Pertama, kewajiban zakat merupakan kewajiban tahunan kecuali zakat pertanian yang harus dikeluarkan tiap panen.

Kedua, zakat merupakan kewajiban yang harus jadi diperhatikan serius kaum muslimin. Setiap pemilik harta harus hati-hati dengan harta mereka. Jika dalam harta yang dimiliki terdapat utang maka harus dikeluarkan supaya dapat diketahui apakah ada atau tidak kewajiban zakat dari harta yang tinggal.

Ketiga, Jika kewajiban zakat tidak ada, maka sangat dianjurkan untuk beramal kebaikan berupa sedekah.

Zakat yang dipungut dari kaum muslim dikumpulkan Usman pada baitul mal untuk kemudian didistribusikan kepada kaum muslimin. Di masa Usman, zakat selain dibagi-bagikan kepada orang yang berhak menerimanya (seperti ketentuan Allah dalam al-Quran), zakat diberikan kepada:

1. Kaum harbi untuk menciptakan keseimbangan dan keharmonisan kehidupan sosial secara umum.²³
2. Biaya jamuan makanan untuk berbuka puasa Ramadhan bagi kaum fakir dan miskin serta ibnu sabil.
3. Biaya pembangunan rumah untuk kaum lemah (fakir miskin) di Kuffah.

2. Harta Peninggalan Si Mayit yang Tak Mempunyai Ahli Waris

Harta yang ditinggalkan seseorang yang telah meninggal dunia menjadi milik ahli warisnya. Namun ada juga kasus, seseorang meninggal dunia sedangkan ia tidak mempunyai ahli waris yang berhak atas harta peninggalannya. Terhadap harta simayit ini, Usman mengeluarkan kebijakan harta tersebut diserahkan ke baitul mal sebagai pendapatan negara. Harta ini kemudian dibagi-bagikan kepada fakir miskin dan pembangunan fasilitas pelayanan umum.

3. Harta Ghanimah, Jizyah, Kharaj dan 'Usyur

Kegiatan ekspansi Islam di masa Usman terus dilanjutkan ke beberapa daerah, seperti Azarbaijan, Armenia, Iskandariyah, dan Afrika. Hasil dari kegiatan ekspansi ini selain ditaklukannya daerah-daerah tersebut juga diperoleh sejumlah harta rampasan perang. Di waktu penaklukan Afrika diperoleh harta rampasan perang sejumlah 3.000 dinar²⁴.

Harta yang diperoleh dari rampasan perang diserahkan untuk baitul mal sebanyak 1/5-nya (kumus). Kemudian didistribusikan untuk fakir miskin, anak yatim, ibnu sabil, dan pembelian peralatan perang dan pembuatan armada perang di lautan 4/5 dari harta rampasan perang yang tinggal (setelah 1/5

diserahkan ke baitul mal) dibagikan kepada dua kelompok yaitu, 3/5-nya untuk pasukan berkuda dan kudanya dan 1/5-nya untuk pasukan berjalan kaki (infanteri). Dalam sebuah riwayat disebutkan bahwa pasukan Abdullah ibn Sa'id yang melakukan ekspansi ke Afrika, maka Usman melakukan pembagian harta ganimah yang diperoleh kepada kami setelah dikeluar 1/5nya. 3000 dinar untuk pasukan berkuda dan 1000 dinar untuk pasukan berjalan kaki.

Jizyah merupakan pemasukan keuangan Islam yang diperoleh dari pajak diri, sebagai kompensasi atas keamanan orang kafir yang tetap tinggal di negeri Islam (telah ditaklukan pasukan Islam). Kebijakan khalifah Usman bin Affan tentang jizyah adalah melanjutkan pendahulunya, Umar bin Chattab. Pemasukan dari jizyah di masa Usman berasal dari:

1. Masyarakat Azarbaijan sebanyak 800.000 dirham
2. Masyarakat Afrika dan Jarjir sebanyak 2.520.000 dinar
3. Masyarakat Kubriz sebanyak 8.000 dinar
4. Masyarakat Jarjan sebanyak 100.000 dinar

Di samping ghanimah dan jizyah ada lagi sumber pendapatan keuangan Islam yaitu kharaj (pajak). Kharaj sebagai sumber pendapatan negara diperoleh dari pajak hasil bumi dari tanah pertanian (atau diproduktif untuk selain pertanian) yang telah dikuasai Islam.

Di masa Usman, Kharaj diperoleh dari dua cara:

Pertama, Dari tanah yang dibagikan oleh Usman kepada beberapa orang sahabat untuk diproduktifkan sebagai lahan pertanian. Pembagian seperti ini dilakukan Usman terhadap tanah di Sauwad dan Khisbah. Di antara sahabat yang menerimanya adalah Zubair Awwam, Said Ibn Abdillah, Ibnu Mas'ud, Usamah Ibn Zaid Khabab Ibn al-Arat.

Kedua, Dari tanah Hima, yaitu tanah yang dilindungi dan tidak diberikan kepada seseorang atau kelompok tertentu. Contoh tanah ini seperti lahan hijau untuk gembala ternak. Tidak dibagikannya kepada orang atau kelompok tertentu untuk menghindari terjadi pertikaian dalam masyarakat. Lahan hijau yang dijadikan tempat gembalaan ternak dapat dimanfaatkan oleh seseorang secara bebas untuk ternaknya. Dan terhadap ternak ini dikenai zakat untuk pemasukan baitul mal.

Pemasukan bagi keuangan negara Islam di masa khalifah Usman adalah 'usyur tjarah atau pajak perdagangan. Pajak perdagangan ini diberlakukan sebagai implikasi dari semakin luasnya daerah kekuasaan Islam dan jalur perda-

gangan serta semakin cepatnya arus perdagangan luar negeri Islam waktu itu. Pemberlakuan pajak ini untuk menaikkan harga komoditi dagang yang datang dari luar sehingga harga komoditi dalam negeri dapat bersaing.

Kuangan negara yang terkumpul dari sumber-sumber pemasukan berupa zakat, harta waris yang tidak ada ahli warisnya, ghanimah, jizyah, kharaj dan 'usyur tijarah didistribusikan untuk belanja operasional pemerintahan dan angkatan perang atau untuk pertahanan negara Islam.

Biaya operasional pemerintahan yang meliputi gaji para pejabat, biaya pembangunan gedung pemerintahan, biaya admistrasi kenegaraan, tunjangan para pensiunan, gaji dan tunjangan para gubernur di daerah-daerah, pembangunan fasilitas umum (mesjid dan bendungan irigasi). Untuk angkatan perang, dialokasikan pada pembelian dan pemeliharaan alat-alat perang.

Selain itu, kuangan negara juga dialokasi untuk mengaji muazdin. Hal ini juga telah dilakukan oleh Rasulullah, Abu Bakar, dan Umar bin Chattab. Biaya penyelenggaraan ibadah haji, kain penutup ka'bah (kiswah), biaya pengumpulan al-Quran, merenovasi masjid Nabawi, masjidil Haram, masjid Rahmah di Iskandariyah, dan membiayai beberapa kegiatan yang menyemarakkan dan mensyiarkan agama Islam.

Usman juga memberikan uang kepada kerabatnya yang diambilkan dari kas keuangan negara (baitul mal). Orang-orang yang menerima uang tersebut adalah²⁵:

Penerima	Hubungan dengan Usman	Jumlah
Marwan bin Hakam	Anak paman	15.000 dinar
Harist ibn Marwan ibn Hakim	Menantu	300.000 dinar
Abdullah Khalid	Menantu	300.000 dinar
Zubair bin Awwan	Sahabat	600.000 dinar
Thalhah bin Abdillah	Sahabat	100.000 dinar
Said ibn al-Ash	Kerabat dekat	100.000 dinar

Kebijakan Usman di atas menjadi embrio munculnya masalah kekacauan sosial, krisis politik dan ekonomi dalam negeri. Di tengah masyarakat terjadi kesenjangan sosial yang menganga lebar sebagai implikasi kebijakan ekonomi yang berbau nepotisme.

ERA ALI BIN ABI THALIB

Pada awal pemerintahan Ali, kondisi sosial kacau dan “suhu” politik dalam negeri memanas. Hal ini disebabkan oleh kondisi tragis kematian Usman dan pecahnya umat Islam ke dalam beberapa kelompok serta adanya kecurigaan orang dekat atau kerabat Usman bahwa Ali merupakan aktor di belakang layar wafatnya Usman. Klimaks dari persoalan ini terjadi berbagai perseteruan politik, pemberontakan dan perang saudara, seperti perang Jamal dan Siffin.

Jadi Ali menjalankan roda pemerintahan di tengah kekacauan sosial dan memanasnya “suhu” politik. Tidak banyak kebijakan yang dikeluarkan pemerintahan Ali yang memberi kontribusi positif terhadap perbaikan kehidupan sosial dan politik dalam negeri secara khusus dan umat Islam umum.

Para ahli sejarah tidak banyak mengekspos kemajuan-kemajuan yang dicapai di masa pemerintah Ali. Mayoritas penulis sejarah mengemukakan bahwa kekacauan dalam negeri yang terjadi pada pemerintahan Ali, membuat ‘nyaris’ tidak ada kebijakan yang luar biasa yang patut diabadikan dalam buku sejarah. Namun demikian, berikut ini dikemukakan beberapa kebijakan politik dan ekonomi yang ada di masa Ali²⁶:

1. Memecat kepala-kepala pemerintahan yang diangkat Usman, dan diangkat kepala-kepala pemerintahan yang baru. Namun para kepala pemerintahan yang baru ini tidak diizinkan untuk memasuki daerah tugasnya.
2. Mengambil kembali tanah-tanah serta hibah yang telah diberikan dan dibagi-bagikan Usman kepada para famili dan kerabat dekat dengan jalan ilegal.
3. Memasukan kepenjara salah seorang pembantunya akibat menggelapkan uang negara.
4. Menarik diri sebagai penerima bantuan dana dari baitul mal
5. Memberikan bantuan dana ke baitul mal sebesar 5.000,- dirham
6. Memerintahkan kepada para pembantunya di daerah untuk menegakan keadilan dan tidak mengecewakan rakyat.
7. Melawan korupsi dan tindakan penindasan serta mengontrol pasar dalam tindak penimbunan barang dan pasar gelap.

Dari paparan di atas, jelaslah bahwa zakat, ghanimah, fai, jizyah, kharaj, usyur, shadakah, infaq, hadiah, dan harta si mayit yang tidak ada ahli warisnya serta harta umum merupakan instrumen pemasukan keuangan negara sepanjang

sejarah dari Rasul dan Khalifaurasyidin. Dalam pengelolaan keuangan negara tersebut, terdapat dua basis yang dijadikan dasar bagi kebijakan oleh Rasul dan Khalifah; *pertama*, kebijakan yang didasari langsung ke nash al-Quran dan sunnah seperti zakat, fai dan ghanimah, *kedua*, kebijakan yang diambil khalifah dengan mempertimbangkan kemasalahatan secara umum maupun kemasalahatan bagi pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Umar bin Chattab untuk tidak medistribusikan pemasukan negara dari sektor zakat kepada muallaf. Umar memandang pemberian kepada muallaf tidak lagi mengandung masalah. Dan juga kebijakan Usman bin Affan untuk memberikan tunjangan kesejahteraan kepada kerabat dan koleganya.

Terlepas dari dasar kebijakan dalam mengelola sumber-sumber dan pengeluaran keuangan negara, namun dalam priode Rasul dan Sahabat terdapat kesamaan prinsip yang dipegang²⁷ :

1. Tidak melakukan pengambilan kewajiban secara paksa sekaligus bagi orang kaya
2. Muslim dan non-muslim diberlakukan sama secara adil -tidak diskriminatif. Kewajiban dikenakan kepada mereka secara proporsional terhadap manfaat yang diterima pembayar.
3. Berbagai pungutan tidak dipungut berdasarkan sumber daya/input yang digunakan, melainkan atas hasil usaha

Sementara prinsip dalam pengeluaran adalah:

1. Zakat dioalaksikan berdasarkan kewenangan Allah. Am il hanyalah pemegang amanah pendistribusian untuk mencapai tujuan
2. Pengeluaran dari pos pemasukan zakat, mengikuti prinsip pokok:
 - a. Belanja negara diambilkan dan diarahkan untuk mengwujudkan masalah
 - b. Menghindari kesempitan (musaqqah) dan mudharat harus didahului dari pada melakukan perbaikan
 - c. Manfaat publik yang didistribusikan mesti seimbang dengan penderitaan yang ditanggung
 - d. Jika suatu bentuk diperlukan untuk tegaknya syariat Islam maka belanja itu harus diwujudkan.

KESIMPULAN

Dari kajian sejarah di era Rasul Saw dan Khalifaurrasyidin diperoleh informasi bahwa sumber-sumber pendapatan dan pos pengeluaran keuangan negara terdiri dari zakat, fai, ghanimah, jizyah, kharaj, usyur, infaq, shadakah, harta si mayit yang tidak memiliki ahli waris dan harta umum. Berbagai kebijakan diambil oleh Rasul dan khalifah untuk mengelola keuangan negara menganut berbagai prinsip baik dalam pemasukan keuangan negara; tidak diskriminatif, proporsional terhadap manfaat yang diterima pembayar, dan pungutan tidak dipungut berdasarkan sumber daya / input yang digunakan, melainkan atas hasil usaha, maupun dalam pengeluaran; zakat dioalaksikan berdasarkan kewenangan Allah, dan belanja negara untuk mewujudkan masalah. []

ENDNOTES

¹ MA Manan, *Ekonomi Islam Dari Teori ke Praktek*, Jakarta;Intermasa, 2002, hal:

² Nurrudin Muhammad Ali, *Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007, hal: 130-131, baca juga Metwally, *Fiscal Policy in Islamic Economy*, in Syaed Afzal Peezed, 1996. *Reading in Islamic Fiscal Policy*, Delhi: Adam Publisher and Distributor, 1993, hal: 86-87

³ Said Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Global*, Zikrul Hakim, Jakarta, hal. 104, 2004

⁴ Adiwarmarman A Karim (ed), *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta; IIIT, 2002, hal. 20

⁵ Katib Ibrahim Muhammad , *Syiyasah Maaliyah li al-Rasuli* , Mesir :al-Haiyah Misriyah Ammah, 1988, hal:48-138.

⁶ MA Manan.,*Op.cit.*, hal. 232

⁷ Heri Sudarsono, *Ekonomi Islam Suatu Pengantar* , Yogyakarta, 2002, hal. 112

⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqih Syiyasah* , Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001, hal. 280

⁹ Adiwarmarman A Karim, *op.cit* , hal. 37-38

¹⁰ Nurrudin Muhammad Ali, *Op.cit.*, hal145-146

¹¹ Heri Sudarsono., *Loc.cit*

¹² Dapat dilihat pada karya Haikal dengan judul , " *ash-Shiddiq Abu Bakr*," . Karya Haikal ini diterjemahkan oleh Ali Audah, *Abu Bakar Shiddiq yang Lemah Lembut*,(Jakarta: Litera Antarnusa, 1995)

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqih Syiyasah Kontekstualisasi Ajaran Politik Islam* Jakarta: Gema Media Pratama, 2001, hal 46-47

¹⁴ Masudul Hasan," *History of Islam*, dalam Muhammad Iqbal, *op.cit*, hal 49

¹⁵ Masudul Hasan," *History of Islam*, dalam Muhammad Iqbal, *op.cit*, hal 49

¹⁶ Baitul Mal di masa khalifah Abu Bakar ini dibangun pada tahun kedua kekhalifahannya. Abu Bakar selalu menyiapkan kantong-kantong (*qirarah*) untuk menyimpan harta yang akan

dikirimkan ke Madinah Untuk selanjutnya dapat dalam Zulfahrizal, dkk, *Op.cit*, hal. 37 , Adiwarmanto A Karim, *op.cit*, hal.44-45

¹⁷ *Ibid.*, hal: 33-34

¹⁸ Adiwarmanto A Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: IITI, 2001, hal, 46

¹⁹ *Ibid.*, hal. 191-193, Lihat juga Muhammad Iqbal, *Op.cit*, hal , 61-62, Adiwarmanto A Karim, *Ibid*, hal 47

²⁰ Hal ini banyak dikemukakan ahli sejarah dan beberapa penulis kontemporer , seperti; Husein Haikal, Daud Jusuf, Ahmad Amin, Quth Ibrahim Muhammad.

²¹ Quth Ibrahim Muhammad, *Op.cit*, hal:41 dan 139-140

²² Quth Ibrahim Muhammad, *Syiyasah Maaliyah li Usman bin Affan*, hal 75-159

²³ Kebijakan Usman menyalurkan harta zakat kepada kaum harbi ini memunculkan polemik di kalangan Umat Islam waktu itu. Secara panjang lebar polemik ini dibahas Quth Muhammad Ibrahim dalam *Syiyasah Maaliyah li Usman bin Affan* , hal.8-82

²⁴ Sebagian pendapat menyebutkan 1.000 dinar.

²⁵ *Ibid.*, hal. 158

²⁶ A. Syalabi, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*, Jakarta: Pustaka al-Husna, 1992, hal: 284-285, dan lihat juga Ibn Jarir al-Thabari, *Tarikh al-Umam wal al-Mulk*, Beirut: Dar al-fikr, 1987, Jilid 5, hal : 448-456

²⁷ P3EI UII dan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, Jakarta ; Rajawali Pers, 2008, hal:516