

ANALISIS PEMIKIRAN
AHMAD IBN NASR AL-DAUDI (W. 402 H/ 1011 M)
TENTANG KEUANGAN PUBLIK STUDI KITAB *AL-AMWAL*

Oleh:

Rizki Syahputra

Nim :211042381

Program Studi
EKONOMI ISLAM



PROGRAM PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM
SUMATERA UTARA
MEDAN 2013

ABSTRAK



Judul : ANALISIS PEMIKIRAN AHMAD IBN NASR
AL-DAUDI (W. 402 H/1011 M) TENTANG KEUANGAN
PUBLIK STUDI KITAB *AL-AMWAL*
Nama : Rizki Syahputra
Nim : 211042381

Permasalahan utama yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana konsep pemikiran keuangan publik dalam kitab *al-Amwal* karya Ahmad Ibn Nasr al-Daudi. Tujuan penelitian ini adalah: (1) Apakah pokok-pokok pemikiran keuangan publik yang terdapat di dalam kitab *al-Amwal*; (2) Bagaimana keuangan publik yang dirumuskan oleh Ahmad Ibn Nasr al-Daudi; (3) Bagaimana prospek dari konsep keuangan publik Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam ekonomi modern

Penelitian ini berbentuk sejarah tokoh, yaitu penelitian sejarah terhadap salah satu kehidupan tokoh yang meliputi ide, pemikiran, serta hal-hal yang berpengaruh dalam pembentukan pemikirannya. Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*research Library*) dengan objek penelitian adalah Ahmad Ibn Nasr al-Daudi tentang pemikirannya yang berkenaan dengan pembangunan ekonomi Islam, yang di analisa dari karyanya yaitu *al-Amwal*.

Berdasarkan penelitian, dapat disimpulkan bahwa pemikiran al-Daudi tentang keuangan publik sebagai berikut: (1) pokok-pokok keuangan publik di dalam kitab *al-Amwal* ada dua: kekayaan negara dan pajak. (2) al-Daudi juga merumuskan keuangan publik yaitu, pendapatan khusus, berupa lahan tanah dan umum berupa zakat, dan nonzakat yang bersifat periodik dan nonperiodik seperti *jizyah*, *kharaj*, *fai*, *usyur*, dll, serta pengeluaran belanja negara. (3) tentang prospek ke dalam ekonomi modern. *Pertama*, tentang pengolahan lahan yang kosong. Negara sebagai pihak yang mengontrol aktivitas ekonomi warga negaranya akan memaksa para pemilik lahan pertanian untuk mengelola lahannya secara optimal. *Kedua*, pengumpulan zakat dan distribusinya, karena Zakat adalah poros dan pusat keuangan

negara Islami. Zakat meliputi bidang moral, sosial, dan ekonomi, dan *ketiga* mengenai Jumlah atau tarif gaji dapat berubah-ubah menurut kualitas dan bakat pegawai.

Abstract

Entitled : ANALYSIS OF THOUGHT AHMAD IBN NASR AL-DAUDI
(D. 402 H/1011 M) ABOUT PUBLIC FINANCE THE STUDY OF THE
BOOK *AL-AMWAL*

name : Rizki Syahputra

nim : 211042381

The main problems which are examined in this research is how pattern of thought the public treasury in the book *al-Amwal* the work of ahmad ibn nasr al-dawudi. The aim of this research is: (1) to determine whether the principles of public financial thinking contained *al-Amwal*; (2) to know how the public treasury applied by ahmad ibn nasr al-dawudi; (3) to know how the public treasury ahmad ibn nasr al-dawudi in modern economic.

This research shaped figure, history namely historical research against one life figure which includes idea, of thought, and other things influential in the formation of his mind. This research is research library with the object research is ahmad ibn nasr al-dawudi about his mind with respect to economic development islam, in an analysis of his work is *al-Amwal*.

Based on research, can be concluded that al-dawudi thought about public finance as follows: (1) income special country like, farmland. State as parties that controls economic activity its citizens will forcing the owners agricultural land to manage land optimally; (2) zakat is the shaft and financial center islamic state. Zakat covering the sphere of morals, social, and economy; (3) public finance nonzakat consisting of income periodic namely; *jizyah, kharaj and usyur* and income nonperiodik namely; *anfal, ghanimah and fai*; (4) the amount or tariff salary can capricious according to quality and aptitude employees.

ملخص

الموضوع : تحليل الفكر أحمد بن نصر الداودي عن المالية العامة دراسة لكتابه الأموال

الاسم : رزقي شاه بوترا

الرقم : 211042381

والغرض من هذه الدراسة هو (1) :لمعرفة ما هي المواضيع الفكر عن المالية العامة في كتابه الأموال، (2)لمعرفة كيف يتم تطبيقها المالية العامة أحمد بن نصر الداودي ، (3)لمعرفة كيف يمكن للمفاهيم المالية العامة عند أحمد بن نصر الداودي في الاقتصاد الحديث.

هذا البحث على شكل التاريخ من الشخصيات، ودراسة تاريخية من حياة واحدة من الشخصيات التي تتضمن الأفكار، والأشياء التي هي مؤثرة في تشكيل تفكيره .هذه الدراسة هو الأدبيات (مكتبة البحوث) مع الكائن من البحث هو أحمد بن نصر الداودي عن أفكاره فيما يتعلق بتطوير الاقتصاد الإسلامي، وهو في تحليله من كتابه الأموال.

على أساس البحث، فإنه يمكن الخلوصل إلى أن تفكيره في المالية العامة على النحو التالي: (1) البلدان ذات الدخل الخاصة مثل الأراضي الزراعية. والدولة باعتبارها الطرف الذي يتحكم في النشاط الاقتصادي لمواطنيها سيجبر أصحاب الأراضي الزراعية لإدارة أرضهم بالشكل الأمثل، (2) الزكاة هي مركز المالي للعمود والدولة الإسلامية. الزكاة يتناول الأخلاقية والاجتماعية، والاقتصادية ، (3) المالية العامة غير الزكاة التي تتكون من الدخل الدوري، وهي؛ الجزية، الخراج وعشور وغير دورية وهي؛ الأنفال، غنيمة وفاي، (4) ومبلغ أو معدل الأجور هو قابلة للتغيير حسب نوعية والمواهب من الموظفين.

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBAR	
PERSETUJUAN.....	i
SURAT	
PERNYATAAN.....	ii
ABSTRAKSI.....	
...iii	
KATA	
PENGANTAR.....	vi
TRANSLITERASI.....	
viii	
DAFTAR	
ISI.....	xv
DAFTAR	
TABEL.....	xviii
DAFTAR	
GAMBAR.....	xix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar	
belakang.....	1
B. Rumusan	
masalah.....	5
C. Tujuan	
penelitian.....	5
D. Kegunaan	
penelitian.....	5
E. Batasan	
masalah.....	6
F. Kajian	
terdahulu.....	6
G. Metode	
penelitian.....	7

BAB II BIOGRAFI AHMAD IBN NASR AL-DAUDI DAN KITAB AL-AMWAL

A. Riwayat hidup Ahmad Ibn Nasr al-Daudi.....	10	
B. Wafatnya Ahmad Ibn Nasr al-Daudi.....	11	
C. Milieu Pada Masa Ahmad Ibn Nasr al-Daudi.....	11	
D. Pendidikan		
1. Guru-guru Ahmad Ibn Nasr al-Daudi.....	16	
2. Murid-murid Ahmad Ibn Nasr al-Daudi.....	17	
E. Pemikiran Ahmad Ibn Nasr al-Daudi		
1. Kandungan isi kitab al-Amwal.....	18	
2. Testimoni Ulama.....	20	Para
3. Pengaruhnya dalam Pengetahuan.....	21	Ilmu

BAB III TEORI KEUANGAN PUBLIK

A. Pengertian keuangan publik.....	25	
B. Pentingnya sektor publik.....	26	
C. Ruang lingkup keuangan publik.....	27	
D. Karakteristik keuangan publik.....	28	
E. Sektor publik dan pembiayaan sektor pemerintah		
1. Sektor publik perekonomian.....	28	
2. Pembiayaan sektor publik dalam ekonomi konvensional dan Islam.....	28	
a. Pembiayaan sektor publik dalam ekonomi konvensional.....	29	
b. Pembiayaan sektor publik dalam ekonomi Islam.....	32	
3. Kebijakan pengeluaran dan pengelolaan keuangan publik oleh negara.....	37	
F. Keuangan publik Islam		

1. landasan keuangan publik Islam.....	39
2. sejarah keuangan publik Islam	
a. Keuangan publik masa pemerintahan Rasulullah SAW.....	45
b. Keuangan publik masa pemerintahan khulafaurrasyidin	
1) Masa pemerintahan Abu Bakr al-Shiddiq.....	51
2) Masa pemerintahan Umar Ibn al-Khattab.....	52
3) Masa pemerintahan Usman Ibn Affan.....	54
4) Masa pemerintahan Ali Ibn Abi Thalib.....	55
3. Harta dan kekayaan dalam keuangan publik Islam.....	56
4. Peran dan fungsi Negara dalam mengelola keuangan publik.....	58
5. Institusi keuangan publik dalam ekonomi Islam.....	62

Bab IV KEUANGAN PUBLIK MENURUT AHMAD IBN NASR AL-DAUDI

A. Pokok-pokok keuangan publik dalam kitab <i>al-Amwal</i>	
1. Kekayaan negara.....	72
2. Pajak	72
B. Rumusan keuangan publik dalam pemikiran al-Daudi	
1. Pendapatan khusus menurut Ahmad Ibn Nasr al-Daudi	
a. Tanah yang ditaklukkan melalui peperangan.....	74
b. Tanah yang diperoleh secara damai.....	76
c. Tanah yang diserahkan oleh penduduknya karena takut.....	77
d. Lahan tidur/tanah mati.....	78
e. Tanah <i>shawafi</i>	80
2. Pendapatan umum menurut Ahmad Ibn Nasr al-Daudi	
a. Zakat.....	.81

1) Pensyariatan	
Zakat.....	82
2) Syarat	Wajib
Zakat.....	84
3) Jenis-jenis harta yang wajib ditunaikan zakat dan <i>nisabnya</i>	
a) Zakat emas dan perak (uang).....	87
b) Zakat pertanian dan buah-buahan.....	88
c) Zakat hewan ternak.....	89
4) Zakat sebagai sumber penerimaan keuangan negara.....	93
5) Zakat dan Pajak.....	96
3. Pendapatan nonzakat	
a. Pendapatan Periodik	
1) <i>Jizyah</i>	99
2) <i>Kharaj</i>	105
3) <i>Usyur</i>	112
b. Pendapatan nonperiodik	
1) <i>Anfal</i>	114
2) <i>Ghanimah</i>	116
3) <i>Fai</i>	117
4. Pengeluaran Negara (<i>Nafaqah al-Daulah</i>)	
a. Pengeluaran	
Zakat.....	118
b. Pengeluaran Baitul	
Mal.....	135
C. Prospek konsep keuangan publik al-Daudi dalam ekonomi modern	
1. Pengolahan tanah.....	145
2. Zakat.....	150
3. Gaji pegawai.....	152

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN

A. Kesimpulan.....	
155	
B. Saran-	
saran.....	158

BAB I

PENDAHALUAN

A. Latar belakang

Kita tahu bahwa syariah Islam adalah sistem yang mencakup seluruh aspek permasalahan kehidupan. Syariah Islam menunjukkan jalan iman, menjelaskan pokok-pokok akidah, mengatur hubungan dengan Tuhan, memerintahkannya membersihkan jiwa dan mengatur hubungan manusia dengan orang lain. Demikianlah, tidak ada sesuatu pun yang terlewatkan dari syariah.¹ Namun, dewasa ini masih terdapat anggapan bahwa Islam menghambat kemajuan. Beberapa kalangan mencurigai Islam sebagai faktor penghambat pembangunan (*an obstacle to economic growth*). Pandangan ini berasal dari pemikir Barat, meskipun demikian, tidak sedikit intelektual Muslim yang juga menyakininya.²

Sejarah membuktikan bahwa pemikir Muslim merupakan penemu, peletak dasar, dan pengembang dalam berbagai bidang-bidang ilmu. Nama-nama pemikir Muslim bertebaran disana-sini menghiasi arena ilmu pengetahuan. Baik ilmu-ilmu alam maupun ilmu-ilmu sosial.³

Di antara sekian banyak pemikir-pemikir Muslim tersebut menurut Mannan terdapat beberapa nama yang memiliki pemikiran ekonomi yang cukup blilian, seperti Abu Yusuf (113-182 H/731-798) yang membicarakan tentang keuangan umum, peranan Negara, pekerjaan umum, dan perkembangan pertanian; Abu Ubaid (w. 2 H/838 M) dalam kitab *al-Amwal*-nya menjabarkan pentingnya pembangunan dilaksanakan berdasarkan nilai-nilai Islam, bagaimana sumber-sumber keuangan Negara dialokasikan untuk kesejahteraan rakyat. Dan bagaimana memenuhi kebutuhan dan menyelamatkan manusia dari kerusakan yang diakibatkan keinginannya yang tidak terbatas. Menurut Siddiqi buku *al-Amwal* karya Abu Ubaid juga berisi informasi yang sangat luas tentang sejarah ekonomi Islam selama dua dekade.

¹ Mohammad Hidayat, *An Introduction to the Sharia Economic* (Jakarta: Zikrul Hakim, 2010), h. 41

² Muhammad Syafii Antonio, *Bank Syariah dari Teori dan Praktek* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), h.

³

³ Adiwarman A. Karim, *Ekonomi Mikro Islami* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), h. 8

Syah Waliyullah (1114-1176 H/1703-1762 M) yang membicarakan *stage* perekonomian dan Ibnu Hazm tentang pembagian kerja, keterbatasan barter dan perkembangan masyarakat dari primitif sampai membentuk negara⁴.

Para ekonomi muslim tersebut merupakan pionir-pionir penting yang sukses melakukan transformasi sistem ekonomi Islam ke dalam dunia modern. Bahkan sekiranya mau jujur, para ekonom barat sebenarnya telah belajar dari mereka. Mereka sudah muncul ketika barat masih berada dalam zaman kegelapan (*the dark middle age*), termasuk juga dalam dunia ekonomi mereka. Apalagi kemunculan para ekonom muslim berada pada fase pasca kemajuan Yunani dan pra kemajuan barat.⁵

Akan tetapi Josep Schumpeter misalnya mengatakan, adanya “ *Great Gap*” dalam sejarah pemikir ekonomi selama 500 tahun yaitu masa yang dikenal dengan *the dark ages*. Dalam karyanya, “ *History of Economic Analysis*”, ia menegaskan bahwa pemikir ekonomi timbul pertama kali di zaman Yunani kuno pada abad 4 SM dan bangkit kembali pada abad ke 13 M di tangan pemikir skolastik Thomas Aquinas. Dalam periodisasi sejarah Islam, masa kegelapan barat tersebut berusaha ditutupi oleh barat karena pemikiran-pemikiran ekonomi Islam pada masa ini kemudian banyak yang dijadikan rujukan oleh para ekonom barat.⁶

Namun, pemikiran-pemikiran para ekonomi Islam tersebut mengalami masa-masa keterputusan dari generasi ke generasi muslim belakangan ini. Bahkan, literatur yang membahas ekonomi Islam, terutama pemikir para ekonom muslim itu, masih sangat langka dan terbatas di tengah-tengah masyarakat muslim Indonesia. Tak terkecuali aspek sejarahnya.⁷

Di antara banyak pemikir-pemikir yang telah hilang namanya padahal memiliki kekayaan ilmu dalam pemikiran ekonomi Islam adalah Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam karyanya berjudul *al-Amwal*. Alangkah sedihnya pemikiran beliau terkubur serta tidak disentuh dan ditulis bahkan jarang di dengar dalam kajian pemikiran ekonomi Islam

⁴ Sri Sudiarti, *konsep penawaran dan permintaan dalam teori ekonomi ibn khaldun* (Tesis, Program Pascasarjana IAIN Sumatera Utara, 2003), h. 1-2

⁵ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Depok: Gramata Publising, 2010), h. vi

⁶ *Ibid.*, h. 69

⁷ *Ibid.*, h. vi

sekarang. Menurut Dr. Shalahuddin Husain Khudhair bahwa kitab *al-Amwal* merupakan sumber yang penting dalam *turats* ekonomi islam.⁸

Dalam kitab *al-Amwal*, Ahmad Ibn Nasr al-Daudi lebih banyak menjelaskan tentang keuangan publik sehingga yang menjadi objek tentang keuangan publik ini mencakup dua aspek yang utama yaitu,kekayaan Negara atau barang milik Negara dan sistem pajak yang meliputi zakat, *jizyah*, *kharaj*, *ghanimah* dan *fai*.⁹

Kuangan publik adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas finansial pemerintah dan bagaimana proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Setiap keputusan yang diambil akan mempunyai pengaruh terhadap ekonomi, keuangan rumah tangga, dan swasta. Oleh karena itu, masyarakat sebagai para pemilih wakil rakyat yang membuat keputusan, perlu memonitor aktivitas para wakilnya apakah telah membuat kebijakan yang memihak pada rakyat. Keuangan publik, mempelajari pendapatan dan belanja pemerintah, juga menganalisis implikasi dari kegiatan pendapatan dan belanja pada alokasi sumber daya, distribusi pendapatan, dan stabilitas ekonomi.¹⁰

Dimana sumber daya keuangan publik merupakan salah satu objek penting dalam pengembangan prinsip-prinsip kepemilikan dan paradigma pemikiran kepemilikan sangat berimplikasi terhadap ketersediaan sumber daya keuangan. Hipotesisnya adalah kepemilikan yang tidak diimbangi oleh kesadaran terhadap pemanfaatan yang sebaik mungkin (apalagi berlebih-lebihan) dapat mempengaruhi pada ketersediaan sumber daya keuangan atau daya produktif.¹¹

Dalam konsep Islam, pemenuhan kepentingan sosial merupakan tanggungjawab pemerintah. Pemerintah bertanggungjawab untuk menyediakan, memelihara, dan mengoperasikan *public utilities* untuk menjamin terpenuhinya kepentingan sosial. Hal ini dapat terlihat pada awal-awal Islam. Di masa Rasul, ketersediaan air bersih bagi setiap rumah tangga menjadi perhatian utama Negara. Pada masa-masa setelahnya, di abad-abad awal hijriah, sejalan dengan semakin luasnya wilayah kekuasaan kekhalifahan Islam, Negara

⁸Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Lial-Daudi Masdaran Likitabah al-Tarikhi al-Iqtishadi al-Islami*(jurnal, *majalah jamiah Kuwait lil'ulum al-insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 282

⁹ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr al-Daudi*(Tesis, Program Pascasarjana Universitas Al-Hadj Al-Lakhdar, Batna), h. 74

¹⁰ www.bppk.depkeu.go.id, *keuangan publik: Teori dan Aplikasi*. Di akses tanggal 17 April 2013

¹¹ Fajar hidayanto, *Format Keuangan Publik Yang Islami*(*la_Riba*, jurnal ekonomi islam: Volume IV, No. 1, Juli 2010), h. 134

banyak melakukan pembangunan dan pemeliharaan jalan, jembatan, dan kanal irigasi yang pada saat itu merupakan kebutuhan utama masyarakat¹².

Di dalam konteks ilmu ekonomi, pembahasan tentang pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah dibahas dalam pokok bahasan “sektor publik perekonomian”¹³. Istilah “sektor publik” memiliki pengertian yang bermacam-macam. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan sosial dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Menurut Lipsey, sektor publik adalah bagian dari “*sector in economic*” dalam bentuk institusi pemerintah (dan kepanjangan tanganya)¹⁴.

Di bidang keuangan Islam, kebijakan keuangan harus disesuaikan dengan sasaran yang harus dicapai oleh pemerintahan Islam. Ada perbedaan mendasar dari tujuan kegiatan ekonomi dalam ekonomi konvensional dengan ekonomi Islam. Lebih tujuan ekonomi konvensional adalah material dan tidak mempertimbangkan aspek ‘*immaterial*’. Setiap analisis dimaksudkan untuk mengukur hasil dari kegiatan ini dari sudut pandang biasa-biasa saja. Sementara itu, ekonomi Islam memiliki tujuan yang sangat komprehensif tentang aspek-aspek material dan spiritual baik untuk kehidupan di dunia dan akhirat.¹⁵

Berdasarkan hal di atas, penulis tertarik meneliti lebih lanjut tentang pokok-pokok pemikiran ekonomi Islam dengan menuangkan dalam suatu karya tulis ilmiah yang berjudul ***ANALISIS PEMIKIRAN AHMAD IBN NASR AL-DAUDI TENTANG KEUANGAN PUBLIK STUDI KITABAL-AMWAL***.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini ingin melihat konsep ekonomi Islam yang diterapkan oleh Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam kitabnya *al-Amwal*. Pokok permasalahan ini sebagai berikut:

1. Apakah pokok-pokok pemikiran keuangan publik yang terdapat di dalam kitab *al-Amwal*?
2. Bagaimana keuangan publik yang dirumuskan oleh Ahmad Ibn Nasr al-Daudi?

¹² Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami* (Jakarta: Kencana, 2012), h. 1

¹³ *Ibid.*, h. 3.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ <http://zonaekis.com>, *Pemikiran Islam Tentang Keuangan Publik*, di akses 28 maret 2013

3. Bagaimana prospek dari konsep keuangan publik Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam ekonomi modern?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui bagaimana keuangan publik dalam kitab *al-Amwal* Ahmad Ibn Nasr al-Daudi. Secara lebih rinci tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pokok-pokok pemikiran keuangan publik dalam kitab *al-Amwal*
2. Untuk mengetahui konsep keuangan publik yang dirumuskan oleh Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam karyanya *al-Amwal*
3. Untuk mengetahui bagaimana prospek dari konsep keuangan Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam ekonomi modern

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan berguna bagi para ekonom dan masyarakat secara umum. maka manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai bahan pertimbangan bagi ekonom dalam membangun pondasi ekonomi Islam di Indonesia
2. Diharapkan dapat memberikan kontribusi dan motivasi dalam menggali khazanah Islam klasik bagi pembaca
3. Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya tentang ekonomi Islam
4. Penelitian ini merupakan suatu syarat bagi penulis untuk memperoleh gelar Magister di bidang ekonomi islam pada program pascasarjana IAIN SU Medan.

E. Batasan Masalah

Agar tidak menimbulkan deviasi terhadap beberapa istilah yang sering digunakan dalam penelitian ini, maka diperlukan batasan istilah terhadap beberapa istilah berikut:

1. Analisis menurut kamus besar bahasa Indonesia ialah penyelidikan suatu peristiwa (karangan, perbuatan dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya, atau penguraian secara pokok atas berbagai-bagiannya dan perolehan bagian itu

sendiri serta hubungan antarbagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.¹⁶

2. Keuangan publik dalam ekonomi bagian ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas finansial pemerintah yang fokusnya yaitu mengenai pendapatan dan belanja pemerintah sehingga disini penulis menelaah aktifitas finansial pemerintah dalam keuangan publik Islam dalam kitab *al-Amwal*.

F. Kajian Terdahulu

Penulis mendapat kesulitan dalam mencari biografi Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, karena tidak banyak disebut secara lengkap tentang kehidupan beliau seperti para tokoh lainnya, sehingga penulis banyak mengambil informasi dari sumber primernya langsung kitab *al-Amwal* yang *ditahqiq* oleh Ridha Muhammad Salim Syahadah. Disini penulis mengambil banyak informasi di bagian awal kitab tentang biografi Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, namun Kajian dan analisa terhadap kitab *al-Amwal* sudah pernah dilakukan, yaitu antara lain; Muhammad Ziyab, Tesis yang berjudul *al-Fikru al-Iqtishadi 'Inda Abi Ja'far Ahmad Ibn Nasr Al-Daudi, Dirasah Tahliliyah Likitabihi Al-Amwal*, Universitas Hadj Lakhdar, Batna tahun 2007, dalam tesis ini pembahasan secara umum tentang pemikiran ekonomi menurut Ahmad Ibn Nasr al-Daudi. Dr. shalahuddin Husain khudhair, Jurnal Majalah Kuwait berjudul *Kitab al- Amwal Li al-Daudi Masdaran Li Al-Kitabah Tarikh Al-Iqtishad Al-Islami*. Dalam jurnal ini membahas pengenalan biografi Ahmad Ibn Nasr al-Daudi serta pemikirannya secara singkat dan perbandingan kitabnya dengan *al-Amwal* Abu Ubaid. Tesis yang berjudul *Ara al-Imam al-Daudi fi Bab al-Muamalah min Khilal al-Mi'yar wa al-mu'rab*, Universitas Hadj Lakhdar, Batna tahun 2010 yang ditulis oleh Hamim Imran, menjelaskan tentang fatwa-fatwa Ahmad Ibn Nasr al-Daudi tentang muamalat dan tinjauan kebahasaan.

Oleh karena itu dalam tesis ini. Penulis ingin menganalisis kitab *al-Amwal* dari sudut pemikiran Ahmad Ibn Nasr al-Daudi tentang keuangan publik, karena pembahasan yang ada di dalam kitab lebih banyak menyinggung keuangan publik. Sehingga membuat penulis bersemangat dalam mengkaji kitab *turats* ini.

G. Metode Penelitian

¹⁶ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*(Jakarta: Balai pustaka, 2001), h. 43

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berbentuk sejarah tokoh, yaitu penelitian sejarah terhadap salah satu kehidupan tokoh yang meliputi ide, pemikiran, serta hal-hal yang berpengaruh dalam pembentukan pemikirannya. Menurut Crane Brinton sebagaimana dikutip oleh Saefuddin, bahwa penelitian sejarah tokoh berkaitan dengan sejarah intelektual yaitu sejarah aktivitas pikiran-pikiran manusia dan hubungannya dengan perkembangan masyarakat. Menurutny dalam penlitian ini akan terungkap sejarah pemikir dan hasil pemikirannya, latar belakang yang mempengaruhi pemikirannya, serta pengaruh yang timbulkan atas hasil pemikirannya.¹⁷

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*research Library*) dengan objek penelitian adalah Ahmad Ibn Nasr al-Daudi tentang pemikirannya yang berkenaan dengan pembangunan ekonomi Islam, yang di analisa dari karyanya yaitu *al-Amwal*. Selain itu juga dilakukan penelusuran dari penulis-penulis lain yang mendukung pemikiran Ahmad Ibn Nasr al-Daudi. Jadi, metode penelitian ini bersifat eksploratif.

2. Metode Pengumpulan Data

Menurut nazir¹⁸ pengumpulan data dalam penelitian ssejarah disebut *holistic* yaitu memahami konsep tokoh yang bersangkutan dengan betul-betul melihat dalam rangkain keseluruhan visinya materi yang dibicarakan. Untuk itu, yang menjadi sumber data primer adalah kitab *al-Amwal*. dari data primer ini dapat diketahui pokok-pokok pemikiran Ahmad Ibn Nasr al-Daudi tentang sistem keuangan. Sebagai data sekunder untuk memperkuat dan memperkaya informasi digunakan literatur atau karya-karya tokoh lain yang memuat dan berkenaan dengan pembahasan dalam penelitian ini.

3. Analisa Data

Dalam menganalisa data terhadap penelitian sejarah sangat dibutuhkan interpretasi untuk menganalisa setiap peristiwa, jadi digunakan analisis isi (*content analysis*) yaitu metode analisis secara sistematis dan menggambarkan secara kuatitatif dari isi proses komunikasi.¹⁹ maka dalam hal ini, penulis perlu melakukan analisis isi yang terkandung dalam kitab *al-Amwal* untuk menarik kesimpulan yang shahih dari kitab tersebut.

¹⁷ Sri Sudiarti, *Konsep Penawaran dan Permintaan Dalam Teori Ekonomi Ibn Khaldun* (Tesis, Program Pascasarjana IAIN Sumatera Utara, 2003), h. 15

¹⁸ Muhammad Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), h. 62

¹⁹ Komaruddin, *Kamus Riset* (Bandung: Angkasa, 1984), h. 23

4. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini secara sistematis disajikan dalam lima bab yaitu:

Bab (1) pertama berisi pendahuluan yang meliputi Latar belakang, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, kegunaan penelitian, Penegasan istilah, Kajian terdahulu, Metode penelitian, dan Sistematika pembahasan.

Bab dua (II) tentang biografi Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, berisikan sekilas hidup Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, kondisi sosial dan ekonomi masa Ahmad Ibn Nasr al-Daudi. membahas kitab *al-Amwal* , mencakup latar belakang penulisannya. Metode penulisannya, dan pandangan ulama terhadapnya.

Bab tiga (III) membahas tinjauan umum tentang teori keuangan publik yang mencakup tentang pengertian keuangan publik, ruang lingkup keuangan publik, sektor publik dan pembiayaan sektor publik pemerintah dan peran dan fungsi Negara dalam ekonomi Islam, pajak, harta dan kekayaan dan lain-lain.

Bab empat (IV) membahas keuangan publik Ahmad Ibn Nasr al-Daudi dalam kitabnya *al-Amwal*.

Bab lima(V) merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

BIOGRAFI AHMAD IBN NASR AL-DAUDI DAN KITAB AL-AMWAL

A. Sekilas riwayat hidup Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

Nama lengkap beliau Abu Ja'far Ahmad Ibn Nasr al-Daudi al-Asadi al-Musili al-Tharabulusi al-Tilimsani al-Maliki. Namun sering di panggil dengan *kunyah*-nya Abu Ja'far.²⁰ Adapun tanggal kelahirannya belum diketahui begitu juga umurnya ketika meninggal dunia. Namun ada yang mengatakan beliau lahir di Biskirah.²¹

Nasabnya dari kabilah Asad yang berhijrah dari jazirah Arab ke wilayah utara Afrika. Dan beliau di gelar dengan *Syaikhul Islam* dan *Imamul 'Ulama wal Mujtahidin*.²² Ahmad Ibn Nasr al-Daudi terlahir dalam keluarga yang cinta agama, memiliki ilmu yang agung, berpegang teguh dengan sunnah, zuhud, wara' dan sangat keras terhadap aqidah golongan qadariyah. Ahmad Ibn Nasr al-Daudi telah menulis sebuah buku yang diberi judul “ *al-Idhah fil Raddi 'Ala al-Qadariyah*”.²³

Beliau mengobarkan semangat jihad dengan pena, *hujjah*, *burhan* serta perdebatan untuk memertahankan kebenaran. Beliau menulis beberapa karya yang dapat kita telusuri dari kemampuan beliau meng-istimbatkan hukum-hukum Alquran, dan mempunyai prinsip yang kuat berpegang dengan *nash* yang benar, kemudian membantah semua golongan sesat dengan metode ilmiah.²⁴

Pada era Ahmad Ibn Nasr al-Daudi telah muncul fitnah-fitnah diantara golongan Buyaihi dan Syiah dan juga di antara kekhalifan Daulah Abbasiyah (372 H/982 M). disinilah terjadi ketegangan antara golongan Sunni dan Syi'ah. Dan keadaan ini sangatlah mempengaruhi beliau dalam menulis karyanya dalam tiga aspek bertujuan untuk membantah golongan-golongan ahli bid'ah dan sesat.

1. Aspek pertama: yang mencakup materi aqidah

²⁰<http://www.ezreen.com>, أحمد بن نصر الداود بطرابلسياتها آثاره, diakses 27 maret 2013

²¹ Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal* (Lebanon: Dar al-Kutub Ilmiyah, 2008), h. 29

²² *Ibid.*, h. 29

²³ *Ibid.*, h. 30

²⁴ *Ibid.*, h. 31

2. Aspek kedua: yang mengandung materi syariah dan sunnah
3. Aspek ketiga mencakup materi dakwah, jihad dan harta.

B. Wafatnya Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

Para ahli sejarah dan ulama berbeda pendapat tentang tahun wafatnya. Ibn Makhluḥ berpendapat bahwa ia wafat tahun 440 H. Zarkaly menetapkan pada tahun 307 H.²⁵ sedangkan mayoritas ulama berpendapat bahwa Ahmad Ibn Nasr al-Daudi wafat pada tahun 402 H(1011 M).²⁶di antara mereka al-Qadhi ‘Iyadh, Ibn Farhun dan Zahabi. Ia wafat di Tilimsani.²⁷

C. Milieu Pada Masa Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

Al-Daudi hidup pada masa kesultanan Daulah Fathimiyah di Utara Afrika yang berdiri pada tahun (296 H/910 M-567 H/1173M), sehingga dengan mudah berkembangnya mazhab Syiah aliran Ismailiyah yang dipimpin oleh Abu Abdullah al-Syi’i.²⁸ Menurut Philip K. Hitti dalam *History of The Arabs: From The Earliest Times to The Present* mengutarakan Dinasti Fatimiyah merupakan satu-satunya dinasti syiah dalam Islam yang didirikan di Tunisia pada 909 M.²⁹

Abu Raihan al-Biruni mengatakan bahwa penduduk Mesir menamakan untuk arah sebelah kanan mereka, ketika menghadap ke arah selatan dengan sebutan negeri Maghrib.³⁰ Maka, yang di namakan wilayah Maghrib adalah diantaranya; Aljazair, Maroko, Tunisia, Libya, Mauritania. Penyebutan wilayah Maghrib pada masa dahulu adalah Aljazair, Maroko, Tunisia, dan pusat kerajaan pemerintahan Fathimiyah terletak di Tunisia.³¹

Pusat kerajaan pemerintahan Fathimiyah terletak di Tunisia yang dulu di sebut dengan nama Ifriqiyah. Adapun ibu kota pemerintahan pada masa itu (*Marhalah Ifriqiyah*)bermula di

²⁵ Hamim Imran, *Ara al-Imam Al-Daudi fi Bab al-Muamalah min Khilal al-Mi'yar wa al-Mu'rab*, (Tesis, universitas hadj lakhdar, Batna, 2010), h, 4

²⁶ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdaran Likitabah al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami*(Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-'ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 284

²⁷ Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqik kitab al-Amwal*, h. 29

²⁸ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdaran Likitabah al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami*(Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-'ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 290

²⁹ <http://agama.kompasiana.com>, sakola dinasti fatimiyah, di akses pada tanggal 20 Agustus 2013

³⁰ Imam Syihabuddin Abi Abdillah Yaqt Ibn Abdillah al-Hamawi al-Rumi Al-Baghdadi, *Mu'jam al-Buldan*(Beirut: Dar Shadir, 1977), jilid I, h.228

³¹ PPTunisia, *Tunisia Selayang Pandang*(Tunisia: KBRI, 2006), h. 3

Raqqadah, kemudian Mahdiah, dan Manshuriyah (296 H/910 M – 362 H/973 M) yang dipimpin oleh empat Khalifah dari pemerintahan Fathimiyah yaitu, Abdullah al-Mahdi (297 H – 322 H), Abu al-Qasim Muhammad al-Qaim (322 H – 334 H), Abu Thahir Ismail Ibn Abu al-Qasim al-Manshuri (334 H – 341 H), Abu Tamim Ma'ad Ibn Abu al-Qasim al-Mu'iz Lidinillah.³²

Perkembangan politik pada saat itu, menggambarkan bahwa mazhab resmi negara adalah Syiah aliran Ismailiyah. Mazhab ini sangat bertentangan dengan mazhab Sunni yang sudah lama ada di wilayah Magrib, maka tidak heran ketika penyebaran mazhab syiah ini banyak jatuh korban terutama dari ulama-ulama yang berbeda haluan dengan mereka. Mazhab Sunni yang tersebar adalah mazhab Hanafi dan Maliki, akan tetapi pengikut mazhab Hanafi menjadi sedikit dengan pudarnya Daulah Abbasiah. Ada juga mazhab lainnya seperti mazhab Ibadhiyah dan mu'tazilah. Berbeda jauh ketika masa mu'iz Lidinillah sebagai khalifah, yang merupakan masa keemasan dalam pemerintahan Fathimiyah. Karena ia sangat mencintai ilmu dan memuliakan ulama, sehingga ia bersikap dengan penuh toleran kepada ulama-ulama bermazhab Sunni khususnya. Pada masa itu berkembanglah berbagai macam disiplin ilmu dan banyaknya karangan-karangan para ilmuwan dan ulama, seperti buku berjudul *iftitah al-Da'wah* karya al-Qadhi al-Nu'man, dan buku dalam ilmu kedokteran yang berjudul *al-aghdziah wa al-adawiyah* karya Ishak Ibn Sulaiman al-Israili.³³

Dalam perkembangan ekonomi sehari-hari mata pencaharian yang lebih utama bagi penduduk Maghrib pada saat itu adalah hasil pertanian, karena hasil Dari pertanian lebih berkembang daripada penghasilan lainnya. Namun ada juga kegiatan ekonomi lainnya seperti impor, begitu juga dengan wilayah sekitar utara Ifriqiya yang banyak menekuni sebagai nelayan berpenghasilan seperti mutiara.³⁴

Kota-kota yang menjadi pusat perdagangan pada masa itu. Di wilayah timur diantaranya adalah kota Burqah, Ajdabiyah, Tharabulus, Mahidyah, Qairuwan. Wilayah

³² Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdaran Likitabah al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami*(Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-'ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 290

³³ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr al-Daudi*(Tesis, Program Pascasarjana Universitas Al-Hadj Al-Lakhdar, Batna), h. 2-8

³⁴ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdaran Likitabat al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami*(Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-'ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 290

tengah; Biskirah, Thubnah, thaulaqah. Wilayah Maghrib *al-Aqsha*; Fas, Thanjah dan lain-lain.³⁵

Wilayah Maghrib pada masa pemerintahan Fathimiyah sangat berlimpah dari segi produksi dan pendapatan khususnya ketika kondisi pemerintahan dalam stabilitas aman. Produksi mereka seperti kuda, *bighal*, unta, domba, sapi dan semua hewan dengan harga murah, begitu juga pada penghasilan buah-buahan. Akan tetapi kondisi berubah ketika terjadinya penyalahgunaan keuangan oleh para khalifah pemerintahan Fathimiyah selanjutnya sehingga rusaknya kondisi ekonomi saat itu dan terjadi kelaparan, pada tahun (308 H) terjadinya penyakit *tha'un* (penyakit sampar, wabah) yang luar biasa dan naiknya harga-harga barang.³⁶

Al-Daudi sebagai sosok yang membentengi ahlussunnah dan menentang keras pada pemerintahan Bani Ubaid golongan syiah yang sudah melampaui batas. al-Daudi sebagai sosok yang alim, mujtahid, dan mufti, selalu melawan segala bentuk *bid'ah* dan kesesatan. Beliau serta ulama lainnya pada masa itu berani menyuarakan bahwa Bani Ubaid telah kafir demi menjaga mazhab dan aqidah yang benar.³⁷ Al-Daudi pernah ditanya tentang para khatib dari Bani Ubaid, dimana mereka selalu memuji dan menyanjung ketika khutbah jumat berlangsung, dia pun menjawab:

“Mereka para khatib yang berkhotbah untuk mereka(Bani Ubaid) dan ceramah di hari Jumat adalah orang kafir,mereka boleh dibunuh, tidak diterima permintaan taubat, diharamkan untuknya istri-istrinya, tidak mewarisi, tidak diwarisi hartanya untuk kaum muslimin.....”

Dengan latar belakang sebagai seorang *fuqaha* dalam mazhab Maliki dan ahli hadis, sehingga al-Daudi cenderung memaparkan pemikiran ekonominya berdasarkan Alquran dan Sunnah. Kekuatan utama pemikiran al-Daudi khususnya dalam *kitab al-amwal* adalah masalah keuangan publik, sama juga seperti dalam kitab *al-Kharaj* karya Abu Yusuf. Pada masa itu suatu kewajiban bagi al-Daudi untuk menjelaskan segala yang masih belum jelas dan menerangkan segala yang dipahami salah oleh orang banyak, apalagi ketika munculnya

³⁵ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr al-Daudi*(Tesis, Program Pascasarjana Universitas Al-Hadj Al-Lakhdar, Batna), h. 14

³⁶ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdar al-Liktabat al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami* , h. 291

³⁷ Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal*, h. 53

fitnah dan kerusakan agama pada masa Daulah Fathimiyah yang menyebabkan kacaunya pikiran dan musibah bagi orang-orang.³⁸

Hal inilah yang menjadikan al-Daudi mengambil sikap atau posisi yang berani untuk menghapus semua kezaliman dan permusuhan yang sudah merusak hak kepemilikan individu dan sosial dari kebijakan-kebijakan pemerintahan Bani Ubaid, sehingga beliau menulis kitab yang berjudul “ *al-Amwal*”, sebagai penawar untuk menyembuhkan keadaan ekonomi pada saat itu dengan tuntunan yang sah dalam Islam khususnya tentang keuangan dan sistemnya.³⁹

Oleh karena itulah al-Daudi mengarang kitab *al-Amwal* , adapun faktor-faktornya diantara lain:⁴⁰

Pertama: munculnya masalah-masalah yang tidak ada dalam Alquran dan Sunnah.

Kedua: terjadi macam-macam pemikiran dalam memahami *nushus* dan perbedaan para imam-imam mazhab.

Ketiga: ayat-ayat Alquran dan hadis-hadis difahami dan ditafsirkan bukan menurut tuntunan.

Keempat: munculnya masalah baru dalam *Daulah Islamiyah* yang tidak ada dalam hukum syariat.

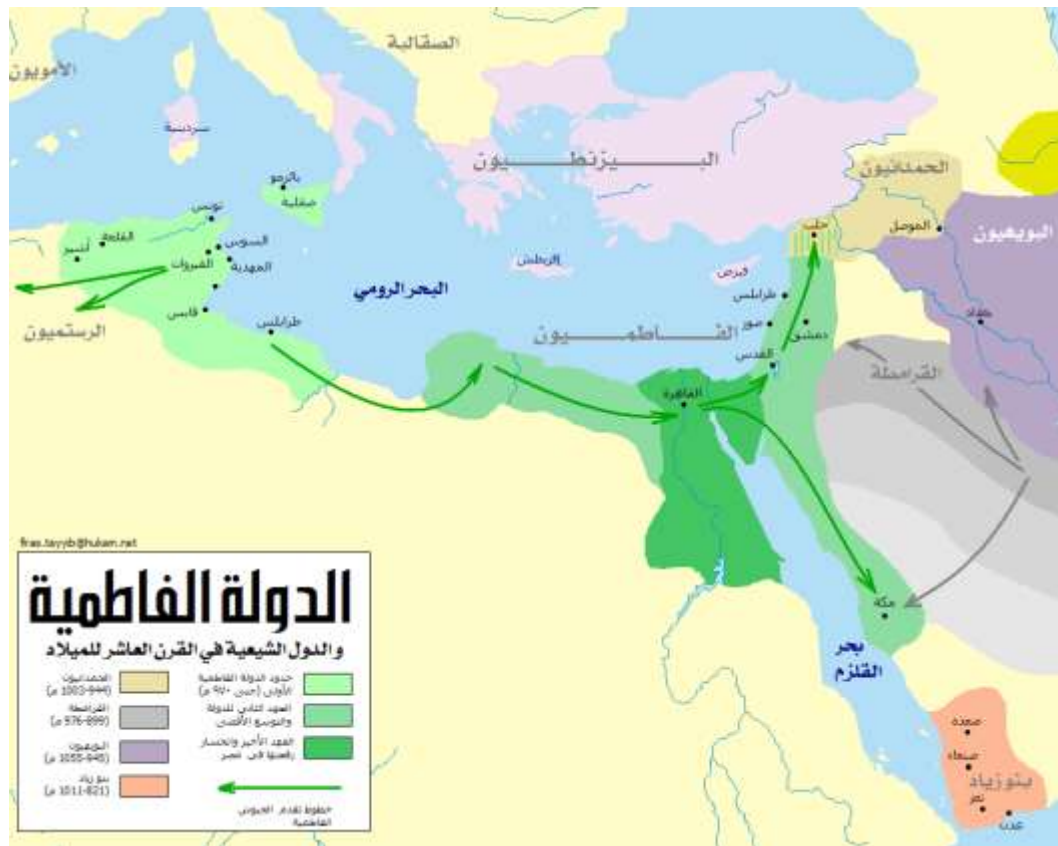
Kelima: perluasan wilayah dan masuknya dalam *Daulah Islamiyah* ,dimana wilayah tersebut belum mengerti hukum syariat.

Keenam: pada masa ini sangat dibutuhkan fatwa-fatwa dan hukum-hukum. Banyaknya hadis yang *shahih* dan tidak *shahih* , sehingga menyeru untuk mengarang dalam suatu disiplin ilmu. apakah dengan metode ijtihad atau dengan cara *istimbath* dari *nash* yang *shahih*.

³⁸ *Ibid.*, h. 44

³⁹ Hamim Imran, *Ara al-Imam Al-Daudi fi Bab al-Muamalah min Khilal al-Mi'yar wa al-Mu'rab*, (Tesis, universitas hadj lakhdar, Batna, 2010), h. 26

⁴⁰ *Ibid.*



Gambar: 1

Peta Wilayah Pemerintahan Fathimiyah

D. Pendidikan

Kehidupan al-Daudi di tharabulus senantiasa disibukkan dengan ilmu. Mengajar, mengarang buku, berfatwa, berdebat dan disanalah al-Daudi mengarang kitab *al-Nami Fi Syarhil Muwattha'*. Dari aspek ini menunjukkan bahwa al-Daudi sudah menyibukkan dirinya dalam dunia keilmuan.⁴¹

1. Guru-guru Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

⁴¹ Muhammad Ziyab, *al-Fikr Al-Iqtishdi inda Abi Ja'far Ahmad ibn Nasr Al-Daudi* (Tesis, Universitas Hadj Lakhdar, Batna 2007), h. 17-18

Al-Qadhi Iyadh dan ulama lainnya dalam kitab biografi menyebutkan bahwa imam Ahmad Ibn Nasr al-Daudi belajar secara otodidak, dan memahami setiap disiplin ilmu dengan pemahamannya.⁴² Ini terbukti ketika beliau menulis kepada ulama-ulama Qairuwan, mereka menjawabnya dengan menyatakan “ *diamlah, karena dirimu tidak mempunyai seorang guru*, maksudnya bahwa beliau belajar secara otodidak⁴³” Namun bukan berarti hal tersebut menafikan bahwa al-Daudi tidak mempunyai guru. Ibn Makhluf menyebutkan dalam kitabnya bahwa al-Daudi belajar kepada Abu sulaiman Rabi’ul Qatthan ibn ‘Atha’illah al-Qursyi, beliau seorang imam yang *faqih* yang mengabungkan antara ilmu dan amal, *lisanul ifriqiyyah* dalam kezuhudan, sastra dan syair, beliau meninggal dalam medan jihad ketika melawan bani Ubaid (333 H).⁴⁴ Adapun guru-guru Ahmad Ibn Nasr al-Daudi diantaranya:

1. Abu Ishak Ibrahim ibn Abdullah al-Zubaidi yang dikenal dengan nama al-Qalanisi. berasal dari Afrika, beliau seorang yang shaleh, *faqih* dan mulia, alim dalam bidang ilmu kalam dan membantah golongan yang sesat.⁴⁵
2. Ibn Sha’ad al-Tilimsani, ahli dalam bidang hadis.
3. Ibrahim Ibn Khalaf al-Andalusi, ia seorang pakar di bidang hadis. Al-Daudi berguru padanya, dan kemudian ia juga berguru dengan al-Daudi, sebagaimana dalam kitab *al-Takmilah likitab al-Shilah*. “ Abu Ja’far Ahmad Ibn Nasr al-Daudi meriwayatkan darinya, Abu Walid Hisyam Ibn Abdurrahman al-Shabuni dalam bukunya, berbicara tentang *Muwattha’* Imam Maliki dengan riwayat Abu al-Mush’ab al-Zuhri, Abdullah Ibn Musallamah al-Qa’nabi, dan Yahya Ibn Yahya al-Andalusi dari al-Daudi dari Ibn Sha’ad al-Tilimsani, aku membacanya dalam tulisan Muhammad Ibn ‘Iyad.⁴⁶

2. Murid-murid Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

Al-Daudi sangat dikenal sebagai sosok ulama yang masyhur khususnya di Afrika dan Andalusia, sehingga banyak para penuntut ilmu meringankan kakinya untuk mendengar

⁴² Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal*, h. 35

⁴³ Muhammad Ziyab, *al-Fikr Al-Iqtishadi inda Abi Ja’far Ahmad ibn Nasr Al-Daudi* (Tesis, Universitas Hadj Lakhdar, Batna 2007), h. 18

⁴⁴ Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal*, h. 35

⁴⁵ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdaran Likitabah al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami* (Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-‘ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 285

⁴⁶ Muhammad Ziyab, *al-Fikr Al-Iqtishadi inda Abi Ja’far Ahmad ibn Nasr Al-Daudi* (Tesis, Universitas Hadj Lakhdar, Batna 2007), h. 20

pelajaran dan mengambil ijazah dari beliau. Para ahli sejarah menjelaskan banyaknya para ulama yang belajar dengan Ahmad Ibn Nasr al-Dawudi, diantara mereka adalah:⁴⁷

1. al-Imam Ibn al-Fardhi: nama beliau Abu al-Walid Abdullah Ibn Muhammad Ibn Yusuf Ibn Nasr al-Qurthubi. Muridnya Abu Umar Ibn Abdullah mengatakan “Ibn al-Fardhi seorang yang faqih, hafiz, alim di segala bidang ilmu tentang hadis dan perawi” wafat pada tahun 403 H.
2. Marwan Ibn Ali al-Qatthan al-Buni, *kunyah* beliau Abu Abdul Muluk, disebutkan bahwa beliau bersama al-Daudi selama lima tahun. Wafat tahun 440 H.
3. Ibn Abd Al-Bar (Abu Umar), beliau seorang yang faqih, hafiz dan Imam, beliau memahami dalam ilmu atsar dan menonjol dalam ilmu nasab dan khabar, dan beliau mengambil ijazah dari al-Daudi semua riwayat dan karangannya, seperti syarah kitab *al-Muwattha’* yang terkenal dengan kitab *al-Tamhid*, dan kitab *al-Kafi* dalam bidang fiqh, dan *Jami’ al-Bayan wa Fadhlhi* dan lain-lainnya. Beliau wafat pada tahun 463 H.
4. Hisyam Ibn Abdurrahman Ibn Abdullah al-Shabuni (Abu al-Walid) berasal dari Cordoba. Salah satu karangan beliau adalah kitab *fi al-Tafsir al-Bukhari ‘Ala Huruf al-Mu’jam*, wafat pada tahun 423 H.
5. Abu Ali Ibn al-Wafa’
6. Ahmad Ibn Sa’id Ibn Ali al-Anshari al-Qanathiri, wafat pada tahun 428 H
7. Abdurrahman Ibn Abdullah Ibn Khalish al-Amawi, *kunyah*-nya Abu Muhammad⁴⁸
8. Kamil Ibn Ahmad Yusuf al-Ghaffari al-Qadisi, *kunyah*-nya Abu al-Hasam wafat pada tahun 430 H⁴⁹

E. Pemikiran Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

1. Kandungan Isi *al-Amwal*

Disini Ahmad Ibn Nasr al-Daudi pertama sekali menyebutkan materi-materi keuangan seperti *fai*, *ghanimah*, *khumus*, hukum tanah *kharaj* dan Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

⁴⁷ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdaran Likitabah al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami* (Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-‘ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 286

⁴⁸ Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal*, h. 39

⁴⁹ *ibid.*

menceritakan peran Negara dalam perkembangan ekonomi.⁵⁰ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi membagi pembahasan dalam kitab *al-Amwal* dalam empat bab kemudian setiap bab ada sub-sub. Dan pada bab pertama beliau menceritakan pada pentingnya kepemilikan khusus dan diharamkannya pelanggaran atas hak orang lain.

Pada bab dua tentang pendapatan dan pengeluaran, disebutkan tentang perkantoran, penggajian dan hukum tanah Afrika bagian utara dan Andalus Pada bab tiga terarah pada zakat, *ghanimah* dan *jizyah*, fathu makkah, upah bagi para mujahidin untuk membantu dalam jihad, hadiah para *umara* dan semua yang berhubungan dengan peperangan dan kedamaian didalam *Daulah Islamiyah*.

Dan yang terakhir bab empat menceritakan hal khusus yaitu harta-harta yang tidak diketahui nilai pertumbuhannya dan juga diterangkan tentang masalah rezeki, miskin dan kaya.⁵¹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi mempunyai langkah-langkah atau *manhaj* ketika menulis kitab al-Amwal, maka disini akan dijelaskan beberapa *manhaj* beliau sebagai berikut:⁵²

Pertama: mengutip langsung dari Alquran, maka jika beliau menghendaki dalam penafsiran ayat, maka beliau akan menafsirkannya serta menjelaskan pandangan-pandangan yang berselisih diantara *mufassirin*.

Kedua: mengutip apa yang *shahih* dari sabda Rasulullah dan melemahkan riwayat-riwayat yang ada kecacatan dari segi sanad.

Ketiga: di mendahului perbuatan sahabat daripada *nash*, apabila tidak dijumpai *nasakh* atau pengganti hukum tersebut.

Keempat: beliau ber-ijtihad dalam menafsirkan riwayat hadis setelah dipastikan kebenarannya dan menjelaskan serta menerangkan letak kebenarannya.

Kelima: menyebutkan pendapat dan perselisihan para ulama.

Keenam: membenarkan pendapat yang disepakati yang sebelumnya sudah dijelaskan.

⁵⁰ Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-daudi Masdar al-Likabat al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami*(Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-'ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 292

⁵¹ *Ibid.*, h. 293

⁵² Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal*, h. 68

Ketujuh: menyebutkan suatu hadis, kemudian menerangkan sebagian pendapat ulama yang berbeda dengan pemahaman hadis tersebut. Kemudian membantah pendapat mereka, bahkan beliau membantah pendapat daripada ulama mazhab Maliki seperti Ismail Ibn Ishak al-Qadhi.

Kedelapan: apabila dalam satu masalah telah disepakati hukumnya maka beliau menyebutkan "أجمع العلماء"

Kesembilan: nama-ulama yang beliau maksud didalam kitab *al-Amwal*:

1. Ulama mazhab yang empat, mereka adalah Abu Hanifah, Malik, Syafii, dan Ibn Hambal
2. Ulama hadis, mereka adalah *Ashhabu Kutubus Sittah*: al-Bukhari, Muslim, Abu Dawud, Nasai, Turmudzi, dan Ibn Majah.
3. Ulama dari *tabi'ut tabi'in*: Sufyan al-Tsauri, Auza'I, Ibn al-Mubarak, dan Ishak Ibn Rahaweh.
4. Dan ketika beliau meriwayatkan dari *ahlus Syam* maka yang dimaksud adalah: Auza'I, Makhul al-Syami, al-Walid Ibn Hisyam
5. Ketika meriwayatkan dari *ahlul Iraq*, maka yang dimaksud adalah: Abu Tsur, Ahmad Ibn Hambal, Ibrahim al-Nakh'I, Syuraih, dan Hasan al-Bashri.

Kesepuluh: apabila ada pertentangan dalam pendapat yang tidak diketahui asal usulnya, maka beliau menyebutkan dengan "قيل كذا"

Kesebelas: apabila beliau membenarkan suatu pendapat atau menolak pendapat yang berbeda dengan pendapatnya, maka dia akan menyebutkan namanya.

Keduabelas: apabila ada pertentangan dalam suatu pendapat, pertama beliau menerangkan pendapat mayoritas kemudian pendapat yang bertolak belakang, dan beliau menegaskan pendapat yang benar dengan berkata "وعلى القول الأول عوام العلماء"

Ketigabelas: sering menggunakan kalimat (عوام العلماء) dalam perkara ijma', dan maksudnya adalah pandangan ulama secara menyeluruh.

Keempatbelas: banyaknya disebutkan riwayat-riwayat sejarah yang berkenaan dengan sejarah Nabi dan *Khulfaur rasyidin* dari sumber yang terpercaya.

2. Testimoni Para Ulama

Ahmad Ibn Nasr al-Daudi terkenal dengan ketakwaan, wara' dan kezuhudannya, sehingga banyak ulama menyanjung beliau diantaranya.⁵³ Ibn Sha'id Al-Tilimsani menyifatkan beliau dengan berkata "Ahmad Ibn Nasr al-Daudi sosok *Allamah al-Ulama*, daripada golongan Auliya dan terkenal dengan terkabulnya doa." Beliau juga mengatakan bahwa al-Daudi salah satu Imam mazhab Maliki di wilayah Maghrib, seorang faqih, memiliki banyak kelebihan, dan seorang pemimpin."

Al- Qadhi 'iyadh mengomentari tentangnya "al-Daudi salah satu dari Imam mazhab Maliki di kota Magrib dan penolong dalam ranah keilmuan serta professional dalam menulis". Ibn Maryam berpendapat " dia seorang daripada para golongan *Auliya* yang shaleh."

Sedangkan Ibn Farhun mengemukakan "al-Daudi sosok yang faqih lagi memiliki keutamaan, pakar, memiliki keunggulan dari ucapan, hadis dan *nadhar*.⁵⁴

3. Pengaruhnya dalam Ilmu Pengetahuan

Ahmad Ibn Nasr al-Daudi mengarang kitab-kitabnya tentang akidah, ushul, hadis dan fiqh. Yang membuktikan tingginya kedudukan beliau di antara para ulama. Begitu juga kitab ini (*al-Amwal*) salah satu kitab dalam khazanah Islam di sebagian negeri-negeri Islam. Dan ada juga yang sudah hilang tidak sampai ke tangan kita.⁵⁵

Dengan keluasan al-Daudi dalam ilmu pengetahuan, maka tidaklah heran banyak para ulama mengambil bidang hadis dan fatwa bahkan menjadikan pegangan dalam karya-karya mereka sebagaimana Abu Umar Ibn Abdil Bar al-Qurthubi, dimana Ibn Khair al-Isybili menisbatkan daripada guru-gurunya dalam kitab *al-Nami fi Syarh al-Muwattha'* dia berkata⁵⁶.

"Telah bercerita kepada kami denganya Abu Bakr Muhammad Ibn Ahmad Ibn Thahir rah, dia berkata: telah bercerita kepada kami denganya Abu Ali al-Ghasani dia berkata: telah bercerita kepada kami denganya Abu al-Qasim Hatim Ibn Muhammad al-Tharabilisi, dia berkata: telah bercerita kepada kami denganya Abu Abdul Mulk Marwan Ibn Ali al-Qatthan yang dikenal dengan al-Buni sahabat kami yang faqih di Tharabilis, dia berkata: Abu Ali berkata, berkata kepadaku Hatim

⁵³ Ridha Muhammad Syahadah, *Mukaddimah tahqiq kitab al-Amwal*, h. 54

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, h. 32

⁵⁶ *Ibid.*, h. 45

Ibn Muhammad bahwa Abu Ja'far al-Dawudi ketika masuk ke wilayah timur beliau masih hidup di Tilimsani, dan aku tidak mungkin berjumpa dengannya karena dia pergi dari arah laut, dan al-Dawudi wafat tahun 402 H".

Begitu juga dengan Ibn Hajar al-'Asqalani dalam *Fath al-Bari*, banyak menyebutkan nama al-Daudi dengan sebutan *al-Syarih*, Imam al-Syaukani dalam kitab *Nailul authar*, dan Imam al-Zarqani dalam kitab *Syarh al-Muwattha'*.⁵⁷

Adapun salah satu ijtihad al-Daudi sebagai berikut:⁵⁸

(ومن استعمل المال في باطل، أو استعین به في ظلم، أو فيما لا نفع فيه للمسلمين، لم یجز له أن یرتزق على ذلك، وإن كان ما یعطاه حلالا)

“dan siapa yang memakai harta dalam jalan kebathilan atau diminta harta tersebut untuk melaksanakan yang zalim atau pada hal-hal yang tidak ada manfaatnya untuk kaum muslimin, maka tidak boleh baginya memperoleh rezeki dengan hal tersebut walaupun apa yang diberi untuknya harta yang halal.”

Contoh dari fatwa al-Daudi:⁵⁹

- a. Ketaatan dicampur dengan harta yang haram

وسئل: عن من بيده مال لا يرضى، هل يحج به أم لا ؟

فأجب: بالنهي عنه

Ditanya: bagi siapa mempunyai harta yang tidak diridhai,apakah boleh dia pergi haji atau tidak?

Maka beliau menjawab: hal tersebut dilarang (haram baginya haji)

- b. Bertransaksi bisnis dengan harta yang diperoleh dari penjualan yang bermacam-macam.

سئل : عن من بيده مال وقع بنفسه أنه وقع ببياعات الأشياء المختلف فيها، وأراد التصدق بماله، وهو ذو عيال أو لا عيال له؟

⁵⁷ *Ibid.*, h. 47

⁵⁸ *Ibid.*, h. 49

⁵⁹ *Ibid.*, h. 51

فأجاب: إن كان وقع فيما يحرمه كتاب أو سنة ثابتة، أو إجماع، فليخرج ذلك من يده إن كان له أهل رد عليهم، وإن لم يكن في ذلك نص، ولا إجماع، وإن كان بيده كثيرا، وأراد إخراج بعضه فليفعل، وإن كان له أهل وعيال فليمسك لئلا يحوجهم له، ولعله لا يصبر فيوقعه فيما هو أشد، وإن خاف تحول نيته فليفعل والأجر له، والأحسن يبقى بعضه

Ditanya: bagi siapa mempunyai harta hasil usahanya dimana itu adalah hasil dari penjualan sesuatu yang bermacam-macam, dan dia menginginkan dengan hartanya itu untuk bersedekah, dan dia mempunyai keluarga atau tidak mempunyai keluarga?

Beliau menjawab: “jikalau itu hasil dari apa yang diharamkan oleh Alquran, Sunnah, dan Ijma’, maka dikeluarkan itu dari tangannya walaupun dia mempunyai keluarga yang harus diberi. Apabila tidak ada *nash* dan *ijma’*, dan dia memiliki banyak harta, dan ia ingin mengeluarkan sebagiannya, maka kerjakanlah. Dan jika dia mempunyai keluarga maka tahanlah, agar tidak ada tuntutan untuknya, boleh jadi dia tidak sabar maka dia akan jatuh ke dalam kesulitan. Dan jika takut berubah niatnya maka laksanakanlah dan pahala untuknya, namun sebaiknya ditinggalkan sebagiannya.”

Nama ulama yang mengambil pendapat dan ijtihad beliau diantaranya sebagai berikut:⁶⁰

- a. Ibn Abdil Bar al-Qurthubi
- b. Abu Walid Ibn Rusyd al-Qurthubi
- c. Abu Abdullah Muhammad Ibn Abdurrahman al-Maghribi yang dikenal dengan sebutan al-Hitab
- d. Abu Abdullah Muhammad Ibn Ahmad al-Qurthubi
- e. Al-Khuza’i al-Tilimsani
- f. Al-Syaukani
- g. Al-Hafiz Ibn Hajar al-‘Asqalani
- h. Al-Imam Syihabuddin al-Qasthalani
- i. Al-Manawi
- j. Al-Zarqani

Al-Daudi memiliki banyak karya dimana karya-karyanya meliputi ilmu fikih, ushul, hadis dan juga ekonomi, dan diantara karya al-Daudi sebagai berikut:

1. *Kitab al-Idhah Fi al-Raddi ‘Ala al-Qadariyah* (sudah hilang)

⁶⁰ *Ibid.*, h. 52

2. *Kitab al-Ushul* (sudah hilang)
3. *Kitab al-Nashihah fi Syarh al-Bukhari*: tidak ditemukan *nushkhah* kitab ini di perpustakaan-perpustakaan, sebagaimana Dr. Fuad Sazkin menyatakan bahwa kitab ini sudah hilang. Walaupun kitab tersebut telah hilang, akan tetapi Ibn al-Hajar al-‘Asqalani memuat perkataan al-Dawudi dalam *Fath al-Bari*. Bahkan beliau yang pertama sekali mensyarah shahih al-Bukhari sehingga beliau di namakan dengan *al-Syarih*.⁶¹
4. *Kitab al-Nami Syarh al-Muwatta’*, beliau mengarang kitab ini pertama kali ketika berada di tanah kelahirannya di Tharabilis kemudian beliau pindah ke Tilimsani. Namun kitab ini di bawa oleh muridnya Abu Abdul Mulk Marwan Ibn Ali Al-Buni, dan *nushkhah* ini masih ada di perpustakaan al-Qarwiyyin di kota Fas.⁶²
5. *Kitab al-Wa’I* dalam ilmu fiqh (sudah hilang)
6. *Kitab al-Amwal* (kitab yang akan kita analisis)
7. *Kitab al-Bayan* (sudah hilang)
8. *Kitab al-Asilah Wa al-Ajwibah* dalam ilmu fiqh, kitab ini ada di Universitas Zaituna di Tunisia dengan no.10486.

⁶¹*Ibid.*, h. 33

⁶² Shalahuddin Husain Khudhair, *Kitab al-Amwal Li al-dauidi Masdaran Likitabat al-Tarikh al-Iqtishadi al-Islami*(Jurnal, *Majalah Jamiah Kuwait Li al-‘ulum al-Insaniah*, jilid XVII, no.6. 2010), h. 289

BAB III

TEORI KEUANGAN PUBLIK

A. Pengertian Keuangan

Keuangan dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah seluk beluk urusan uang, keadaan uang.⁶³ Adapun Keuangan publik adalah bagian ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas finansial pemerintah. Yang termasuk pemerintah disini adalah seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik lainnya yang dikendalikan dan didanai oleh pemerintah. Keuangan publik menjelaskan belanja publik dan teknik-teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai belanja tersebut. Keuangan publik juga menganalisis pengeluaran publik untuk membantu kita dalam memahami mengapa jasa tertentu harus disediakan oleh negara dan mengapa pemerintah menggantungkannya pada jenis-jenis pajak tertentu.⁶⁴

Dengan kata lain, bahwa keuangan publik membahas juga tentang kebijakan fiskal, dimana kebijakan fiskal adalah kebijakan penyesuaian di bidang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk memperbaiki keadaan ekonomi. Atau dapat juga dikatakan kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah.⁶⁵

Mengacu kepada pendapat John. F. Due, dapat disebutkan bahwa kebijakan fiskal sebenarnya ditujukan kepada tiga hal berikut:⁶⁶

1. Menjamin pertumbuhan perekonomian yang sebenar-benarnya menyamai laju pertumbuhan potensial, dengan mempertahankan kesempatan kerja yang penuh.
2. Mencapai suatu tingkat harga umum yang stabil dan wajar.
3. Sedapat mungkin meningkatkan laju pertumbuhan potensial tanpa mengganggu pencapaian tujuan-tujuan lain dari masyarakat.

B. Pentingnya Sektor Publik

Sektor publik dan sektor swasta merupakan kesatuan integral dalam sistem perekonomian. Namun, demikian, pemerintah bertanggung jawab dalam melakukan tiga

⁶³ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*(Jakarta. Balai Pustaka, 2001), h. 1233

⁶⁴ Noor Fuad, *et al*, *Keuangan Publik: Teori dan Aplikasi*(Jakarta: LPKPAP, 2006), h. 1

⁶⁵ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*(Jakarta: Bumi Aksara, 2010), h. 1

⁶⁶ *Ibid.*, h. 3

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 mengenai perlunya aktivitas publik yang dilakukan oleh pemerintah diantaranya sebagai berikut:

1. Dalam hal pertahanan nasional, campur tangan pemerintah, walaupun harus membatasi kebebasan individu dan melindungi masyarakat terhadap serangan yang datang dari luar dan dalam.
2. Pemerintah haruslah bersifat *inferior* dalam melakukan kegiatan industri dan perdagangan karena usaha seperti ini dapat dijalankan oleh sektor swasta.
3. 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.⁶⁷

C. Ruang Lingkup Keuangan Publik

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 diantaranya:⁶⁸

⁶⁷ Noor Fuad, *et al*, *Keuangan Publik: Teori dan Aplikasi*, h. 3

⁶⁸ *Ibid.*, h. 6

1. 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.
2. 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.
3. 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), dimana bahasan tersebut akan dihubungkan dengan aspek efisiensi penyediaan jasa tersebut. Salah satu titik penting pada sisi belanja tersebut adalah adanya efek pengganda(multiplier) yang diperankan oleh pemerintah.

D. Karakteristik Kebijakan Publik

Terdapat sejumlah kriteria dalam menilai pentingnya sektor publik. kriteria *pertama*, komposisi output pengeluaran publik haruslah sesuai dengan keinginan konsumen, *kedua* adanya preferensi pengambilan keputusan yang terdesentralisasi, dan *ketiga* tidak meyerahkan ekonomi hanya pada kekuatan pasar, karena mekanisme pasar tidak dapat melaksanakan semua fungsi ekonomi. Dengan demikian, karakteristik kebijakan publik mempunyai sifat *mengarahkan*, *mengoreksi* dan *melengkapi* peranan mekanisme pasar.⁶⁹

E. Sektor Publik dan Pembiayaan Sektor Pemerintah

1. Sektor Publik Perekonomian

Sebagai sebuah ajaran hidup yang lengkap, islam memberikan petunjuk atas semua aktivitas manusia, termasuk ekonomi. Oleh karenanya, tujuan ekonomi islam tidak terlepas

⁶⁹ *Ibid.*, h. 5

dari tujuan diturunkannya syariat islam, yaitu mencapai falah(kesejahteraan/keselamatan)baik dunia maupun akhirat.⁷⁰

Sebagaimana prof. Dr. M. Umar Chapra mengatakan ekonomi islam didefinisikan sebagai sebuah pengetahuan yang membantu upaya merealisasikan kebahagiaan melalui alokasi dan distribusi sumber daya yang terbatas yang berada dalam koridor yang mengacu pada pengajaran Islam tanpa memberikan kebebasan individu atau perilaku makro ekonomi yang berkesinambungan dan tanpa ketidakseimbangan lingkungan.⁷¹

2. Pembiayaan Sektor Publik dalam Ekonomi Konvensional dan Islam

Keuangan publik memainkan peranan penting dalam perekonomian Negara. Sejumlah kesulitan yang mengganggu kemajuan ekonomi suatu Negara harus di pecahkan oleh sektor publik. Maka disini akan kita lihat perbedaan pembiayaan sektor publik

a. Pembiayaan sektor publik dalam ekonomi konvensional

Sumber dana untuk pembiayaan sektor publik /pembangunan biasanya terdiri dari peningkatan tabungan domestik, penerimaan pajak, investasi asing, perdagangan internasional, utang dan bantuan luar negeri, serta utang kepada masyarakat.⁷²

Pemerintah melakukan utang kepada rakyat dengan jalan menjual obligasi. Supaya obligasi ini laku, maka pemerintah harus member *return* (suku bunga atau bagi hasil) yang menarik. Akibatnya, suku bunga akan cenderung meningkat, masyarakat akan mengurangi tabungannya di bank untuk diserahkan kepada pemerintah dan pemerintah akan membelanjakan. Penerimaan pemerintah yang lebih penting adalah memungut aneka pajak untuk membiayai aneka keperluannya. Pajak dan zakat merupakan penerimaan Negara yang utama.⁷³

Contoh dari pajak seperti Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa, Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPn dan PPnBM), pajak kendaraan bermotor dan sebagainya.⁷⁴

Pajak merupakan pembayaran yang diwajibkan yang dikaitkan dengan beberapa aktivitas. Penerimaan yang diperoleh melalui pajak biasanya digunakan untuk membeli *input*

⁷⁰Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*(Jakarta: Kencana, 2012), h. 1

⁷¹ Mohammad hidayat, *An Introduction to the Sharia Economic*(Jakarta: Zikrul Hakim, 2010), h. 24

⁷² Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 21

⁷³ *Ibid.*, h. 21

⁷⁴ Noor Fuad, et al, *Keuangan Publik: Teori Dan Aplikasi*, h. 123

yang dibutuhkan dalam memproduksi ataupun menyediakan barang dan jasa pemerintah atau untuk retribusi kekuatan daya beli masyarakat. Realokasi pajak yang bersumber dari *private* ke pemerintah digunakan dalam dua tahapan. Yang pertama adalah kemampuan individual untuk menguasai sumber daya berkurang, karena pajak akan mengurangi pendapatan untuk pengeluaran pada pasar barang dan jasa. Yang kedua adalah penerimaan pemerintah kemudian akan digunakan untuk menawarkan sumber daya yang dibutuhkan dalam penyediaan barang dan jasa pemerintah dan untuk menyediakan *income support payments* bagi penerima transfer dari pemerintah seperti *social security pension*.⁷⁵

Pajak tidak hanya berfungsi sebagai penggalangan dana masyarakat untuk membiayai pengeluaran publik tetapi juga dapat difungsikan sebagai *regulator* (pengatur). Untuk mengoptimalkan pelaksanaan kedua fungsi tersebut, kebijakan perpajakan harus berlandaskan pada prinsip-prinsip yang relevan. Teori Adam Smith yang terkenal mengenai prinsip-prinsip pajak mengacu pada empat hal :⁷⁶

- a. Prinsip keadilan (*equity*)
- b. Prinsip kepastian (*certainty*)
- c. Prinsip kenyamanan (*convenience*)
- d. Prinsip ekonomi (*economy*)

Prinsip keadilan menekankan bahwa beban pajak harus disesuaikan dengan kemampuan relatif masyarakat. Jumlah nominal pajak yang dibayarkan oleh golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah harus lebih kecil dari golongan masyarakat yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, pajak diharapkan dapat menjadi alat distribusi pendapatan secara lebih fair dan akan mengurangi kesenjangan pendapatan.

Prinsip kepastian dimaksudkan agar pada pelaksanaan pemungutan pajak tidak terjadi distorsi berupa kesalahan yang disengaja (penyelewengan) atau yang tidak disengaja sebagai akibat dari kekurangpahaman. Kebijakan perpajakan harus dibuat sesederhana mungkin dan diformulasikan menggunakan kata-kata yang meminimalkan penafsiran ganda. Hal ini juga perlu ditunjang dengan adanya kecukupan proses sosialisasi dengan memasukkan unsur-unsur kemajemukan masyarakat.

⁷⁵ *Ibid.*, h. 124

⁷⁶ *Ibid.*, h. 125

Prinsip kenyamanan, menggarisbawahi pentingnya menciptakan kondisi yang menyenangkan bagi wajib pajak agar sukarela memenuhi kewajiban-kewajibannya. Dengan kata lain, sebisa mungkin dihindarkan adanya unsur-unsur menekan atau kekerasan. Kenyamanan wajib pajak dapat diberikan dengan bentuk pelayanan prima. Prosedur pembayaran harus dibuat semudah mungkin. Kepada mereka yang patuh harus diberikan penghargaan yang setimpal.

Prinsip ekonomi menegaskan pentingnya antara biaya dan hasil yang efisien. Upaya-upaya penarikan pajak harus disertai dengan kegiatan yang meminimalkan biaya pemungutan atau biaya-biaya lain dapat mengurangi penerimaan bersih Negara. Biaya pemungutan tidak dapat dijadikan target utama penerimaan utama Negara dari pajak. Wajib pajak sedapat mungkin tidak dikenakan biaya-biaya lain di luar kewajiban pajak murni. Sehingga, tujuan penggunaan pajak untuk pembiayaan pengeluaran publik lebih mudah tercapai.⁷⁷

Disamping itu aspek dari kebijakan fiskal selain pajak adalah bea cukai. Bea cukai adalah nama dari suatu instansi pemerintah yang melayani masyarakat di bidang kepabeanan/pabean dan di bidang cukai. Bea cukai zaman belanda dulu sering disebut dengan *duane*, di Negara lain disebut dengan *douanes*, *kastam*, dan lain-lain. Nama resmi bea cukai adalah *Direktorat Jendral Bea dan Cukai*, disingkat DJBC.⁷⁸

Tugas dan fungsi DJBC adalah berkaitan erat dengan pengelolaan keuangan Negara antara lain memungut Bea masuk berikut pajak-pajak atas barang impornya (PPn Impor, PPh Pasal 22, PPnBM) dan Cukai. Sebagaimana diketahui bahwa pemasukan terbesar (sering disebut dengan sisi penerimaan) kepada kas Negara adalah dari sektor pajak dan termasuk di dalamnya adalah Bea masuk dan Cukai yang dikelola oleh DJBC.⁷⁹

Bea dan cukai adalah suatu lembaga pemerintah di bawah kementrian keuangan yang mengurus pungutan bea dan cukai yang dikenakan terhadap barang-barang yang keluar dan masuk daerah pabean agar pelaksanaan, pengawasan, pelarangan, dan pembatasan menjadi efektif dan terkoordinasi.⁸⁰

b. Pembiayaan sektor publik dalam ekonomi islam

⁷⁷ *Ibid.*, h. 126

⁷⁸ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 76

⁷⁹ *Ibid.*, h. 77

⁸⁰ *Ibid.*, h. 85

Terkait pembiayaan sektor publik oleh Negara, berikut adalah berapa instrumen yang dikenal dalam Negara islam.

1) Zakat

Adalah harta tertentu yang dikeluarkan dari harta yang wajib kepada pemerintah/pengurus kaum muslimin. Untuk membiayai kebutuhan bersama terutama yang menyangkut pengembangan SDM.⁸¹

Zakat bermakna suci, tumbuh berkembang dan berkah. Zakat dapat diartikan bagian dari harta yang wajib diberikan oleh setiap Muslim yang memenuhi syarat kepada orang-orang tertentu dengan syarat-syarat tertentu pula.⁸²

Imam Nawawi dalam kitab *al-Majmu'* menukilkan Dari kitab *al-Hawi* dan lainnya bahwa zakat itu sebuah nama untuk sesuatu yang khusus dari harta yang khusus kepada *asnaf-asnaf* yang khusus dan untuk golongan yang khusus juga.⁸³

Ayat mengenai zakat sudah turun sejak periode Mekkah yang bersifat dorongan pribadi, dan pada periode madinah ketika Nabi SAW memegang kekuasaan, zakat mulai ditentukan sebagai penerimaan Negara yang terpenting.⁸⁴

Islam melibatkan Negara dalam pengumpulan serta pembagian zakat. Ini jelas di dalam Alquran dan hadis. Zakat adalah kewajiban keuangan diperoleh dari orang yang mampu untuk diberikan kepada kaum fakir miskin. Untuk berhasilnya pengumpulan kata yusuf qardhawi diperlukan tiga pengawasan. Pertama, keimanan seorang muslim dan kesadaran keagamaannya, yang mendorongnya untuk melaksanakan kewajibannya, karena mendambakan ridha Allah, mengharap pahala-Nya, dan takut akan siksa-Nya. Kedua, hati nurani masyarakat yang terwujud dalam opini masyarakat disalurkan oleh amar ma'ruf nahi munkar dan berpesan dalam kebenaran dan kesabaran. Ketiga, pengawasan dilakukan oleh pemerintah yang berwenang mengambil zakat. Terhadap mereka yang menolak zakat, maka

⁸¹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 24

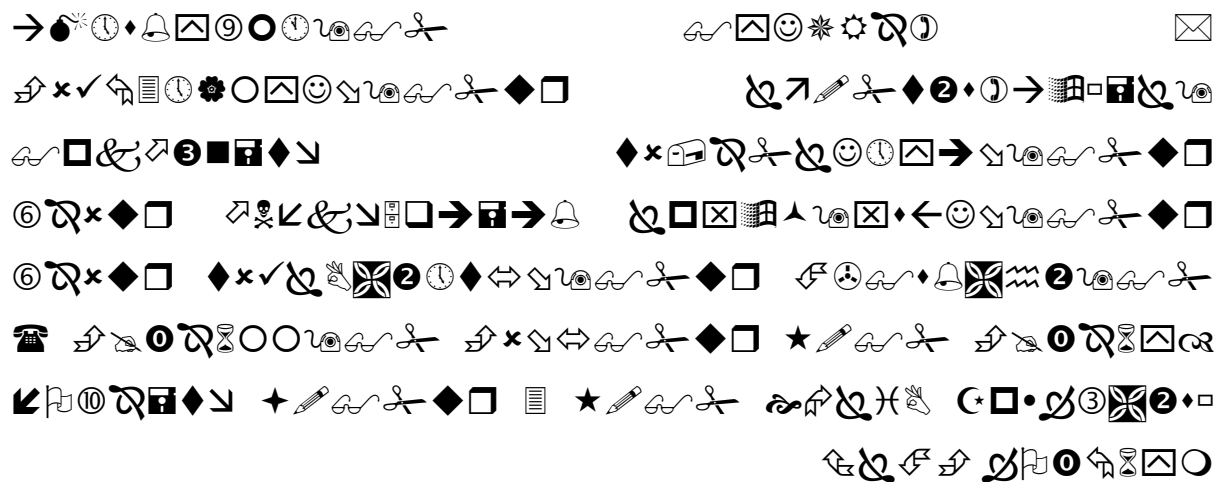
⁸² Mohammad Hidayat, *An Introduction to the Sharia Economic*, h. 313

⁸³ Imam Nawawi. *Al-Majmu'* (Jeddah, Maktabah al-Irsyad, t.t), jilid V, h. 293. Dan *Raudah al-Thalibin* (Saudi Arabia: Dar al-Alam al-Kutub, 2003), jilid II, h. 3

⁸⁴ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 24

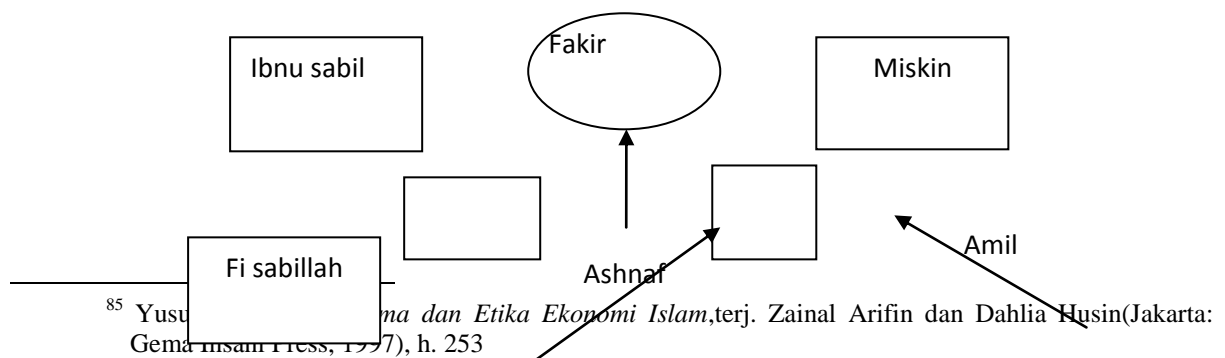
pemerintah diperbolehkan menggunakan tindakan paksaan, menyita harta bendanya dan pemerintah dapat memerangi kaum yang menolak membayar zakat.⁸⁵

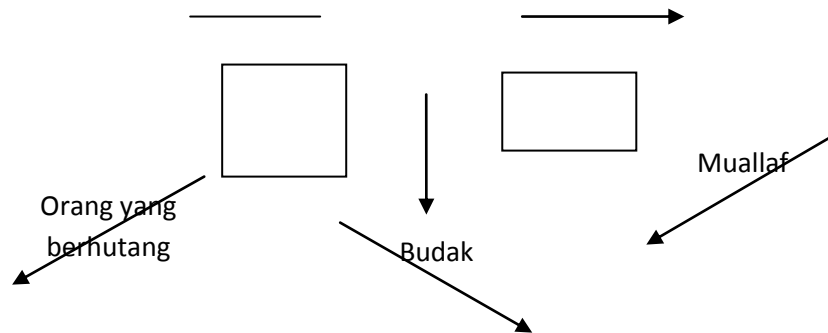
Zakat merupakan bentuk dari solidaritas sosial dalam Islam yang menumbuhkan terwujudnya rasa kebersamaan dan tanggungjawab. Dan Alquran telah menjelaskana delapan *ashnaf* yang memperoleh zakat sesuai dengan firman allah dalam surat a-Taubah ayat 60:



“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.”

Sehingga dapat digambarkan sebagai berikut:





Gambar: 2 Para *Mustahik* Zakat

2) Tanah dan Sumber Alam

Banyak di antara Negara Muslim masih bersifat agraris, dimana tanah dan sumber alam yang terkandung di dalamnya sumber keuangan bagi Negara yang penting.⁸⁶ apalagi islam telah mengakui tanah sebagai factor produksi yang harus digunakan sedemikian rupa sehingga tujuan pertumbuhan yang berimbang pada akhirnya tercapai.⁸⁷

Selain zakat yaitu pada masa Rasulullah s.a.w. sumber APBN terdiri atas *kharaj*, *khums*, *jizyah* dan *kaffarah*.

Kharaj, sumber inilah yang pertama kali diperkenalkan pada zaman Rasulullah SAW. *Kharaj* adalah pajak atas tanah, setara dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Indonesia. Perbedaan mendasar antara sistem PBB dan sistem *kharaj* adalah *kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat produktivitas tanah (*land productivity*), bukan berdasarkan *zoning*. Artinya, mungkin saja terjadi. Untuk tanah yang bersebelahan, di satu sisi ditanam anggur dan di sisi lain ditanam kurma, dihasilkan jumlah *kharaj* yang berbeda.⁸⁸ Sedangkan dalam PBB, pajak terhadap tanah dan bangunan tidak mementingkan faktor-faktor tersebut, yang penting setiap tanah dan bangunan hak milik dikenakan pajak per tahun.⁸⁹

Yang menentukan jumlah *kharaj* adalah pemerintah. Secara spesifik besarnya *kharaj* ditentukan oleh tiga hal berikut:

- a. Karakteristik tanah/tingkat kesuburan tanah
- b. Jenis tanaman, termasuk daya-jual(*marketability*) dan jumlah (*quantity*)

⁸⁶ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 30

⁸⁷ M. A. Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, terj. M. Nastangin (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1997), h. 57

⁸⁸ Adiwarman Karim, *Ekonomi Islami Suatu Kajian Ekonomi Makro* (Jakarta: IIIT Indonesia. 2002), h. 126

⁸⁹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 133

c. Jenis irigasi⁹⁰

Cara memungut *kharaj* ada dua, yaitu:

- c. *Kharaj muqassimah* (perbandingan). Cara ini ditetapkan berdasarkan hasil tanah, misalnya seperdua, sepertiga dari hasil tanaman yang dipungut pada setiap kali panen.
- d. *Kharaj wazifah*(tetap). Yakni beban khusus yang diberikan pada lahan pertanian sebanyak hasil panen atau persatuan lahan, yang kewajibannya dikenakan setiap satu tahun.⁹¹

Khums, dikenal dalam islam sebagai sistem *proportional tax*. Dampak ekonomi *propotional taz* maupun *lump-sum-tax* dapat diterangkan dengan analisis yang menggambarkan GDP long-run berbentuk garis lurus berupa trend perkembangan adanya *business cycle*. Bila kita menggunakan sistem *proportional tax*, amplitudonya menjadi lebih kecil atau *automatic stabilizer*.

Hal tersebut dapat dilihat dari persamaan dibawah ini

$$Y = C + I + G$$

Dengan:

$$C = a + b(1-0.2)y$$

$$C = a + 0.8by$$

Maka:

$$Y = \frac{1}{1-0.8by} (a + I + G)$$

$$\frac{\partial y}{\partial I} = \frac{\partial y}{\partial G} = \frac{1}{1-0.8by}$$

Dari persamaan di atas diketahui bahwa meskipun ekonomi mengalami *booming*, tingkatnya tidak akan terlalu tinggi, karena $(0.8by)$ lebih kecil dari (by) . Ketika perekonomian turun (down turn) akan ada “rem” *automatic stabilizer*.⁹²

⁹⁰Adiwarman Karim, *Ekonomi Islami Suatu Kajian Ekonomi Makro*, h. 126

⁹¹ Nurul Huda, et al, *Kuangan Publik Islami*, h. 131

Jizyah, berupa pajak yang dibayar oleh kalangan non muslim sebagai kompensasi atas fasilitas-fasilitas sosial-ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara islam. Adapun *kaffarah* berupa denda.⁹³ Dalam sejarah Islam kelompok pertama yang membuat perjanjian membayar *jizyah* kepada pemerintahan Islam pada masa Rasulullah adalah kaum Nasrani Najran, kemudian masyarakat Bahrain yang menganut paham zorostrisme. Adapun warga non muslim yang wajib membayar *jizyah* adalah laki-laki dewasa yang merdeka.⁹⁴

Setelah Islam runtuh, yakni setelah keruntuhan Islam di Turki Usmani dan Spanyol, istilah *jizyah* tidak ada lagi. Hal ini disebabkan daerah Islam telah dikuasai oleh orang kafir. Sehingga pajak terhadap warga non muslim tidak ada lagi. Pada zaman modern, pajak jiwa yang dipungut oleh pemerintah terhadap warga asing yang masuk dan /atau menetap dalam wilayah kekuasaan suatu pemerintah adalah dalam bentuk visa.⁹⁵

3. Kebijakan Pengeluaran dan Pengelolaan Keuangan Publik oleh Negara

Peranan kebijakan pengeluaran dalam pembangunan ekonomi kurang disorot bila dibandingkan dengan kebijakan perpajakan, dan data pembanding lebih sukar diperoleh. Negara-negara berpendapatan rendah menghabiskan banyak pengeluaran untuk pendidikan dan kesehatan sementara tunjangan sosial kurang diperhatikan.⁹⁶ Pengelolaan keuangan publik oleh Negara menjelaskan belanja publik dan teknik yang digunakan pemerintah untuk membiayai belanja tersebut. Keuangan publik juga menganalisis pengeluaran publik untuk membantu kita dalam memahami mengapa jasa tertentu harus disediakan oleh Negara dan mengapa pemerintah mengantungkannya pada jenis-jenis pajak tertentu. Dalam keuangan publik.⁹⁷

Ada berbagai kewajiban pemerintah dalam menjaga kedaulatan Negara dan memakmurkan masyarakat, antara lain meliputi pemeliharaan dan pertahanan, menegakkan keadilan, menjalankan pekerjaan umum, dan memfasilitasi kegiatan masyarakatnya dalam mencapai kesejahteraan dalam mencapai kesejahteraan hidup. Sebagian besar dana yang digunakan untuk pembiayaan melaksanakan kewajiban tersebut diperoleh pemerintah (Negara) dari masyarakat itu sendiri melalui penarikan pajak, retribusi, dan lain-lain. Seluk

⁹² Adiwarman Karim, *Ekonomi Islami Suatu Kajian Ekonomi Makro*, h. 133-134

⁹³ *Ibid.*, h. 136

⁹⁴ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 138

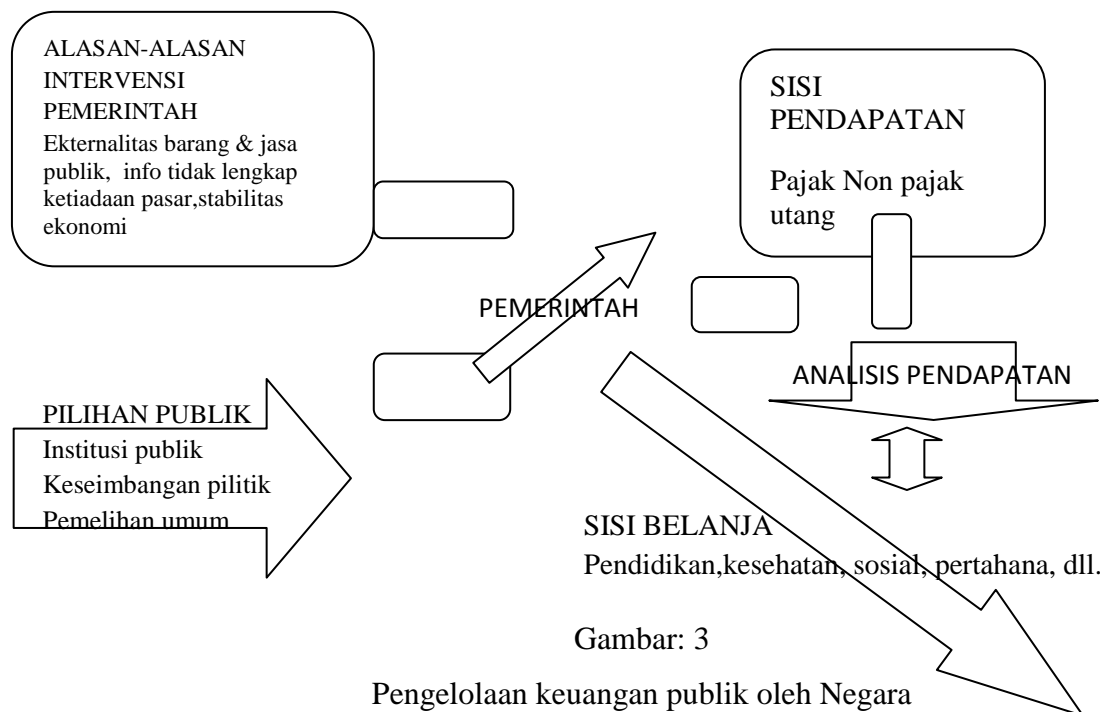
⁹⁵ *Ibid.*, h. 139

⁹⁶ *Ibid.*, h. 42

⁹⁷ *Ibid.*, h. 43

beluk, teori, dan konsep mengenai persoalan mobilisasi dan alokasi dana untuk menjalankan kewajiban-kewajiban tersebut berada dalam lingkup keuangan Negara.⁹⁸

Pengelolaan keuangan publik oleh Negara/pemerintah dapat dilihat pada berikut:⁹⁹



Gambar: 3

Pengelolaan keuangan publik oleh Negara

Pengelolaan keuangan publik oleh Negara tercermin dalam kebijakan anggaran. Secara simultan, kebijakan anggaran mempunyai beberapa tujuan sebagai berikut:¹⁰⁰

- Peningkatan pelayanan pemerintah peril diikuti dengan kenaikan pajak
- Distribusi pendapatan ke kelompok rendah/tinggi perlu diikuti pengenaan pajak progresif atau sebaliknya.

⁹⁸ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 11

⁹⁹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 45

¹⁰⁰ *Ibid.*, h. 44

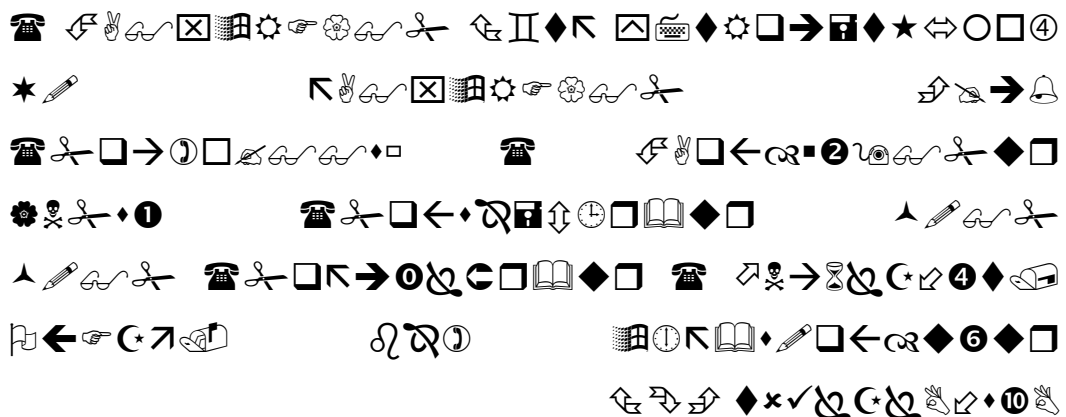
- c. Kebijakan yang lebih ekspansionis diperlukan dengan menaikkan pengeluaran publik atau menurunkan pajak.

F. Keuangan Publik Islam

1. Landasan Keuangan Publik Islam

Alquran menyebutkan lima hal utama yang menjadi kekayaan publik dalam Islam, antara lain:

1. Surat Al-anfal ayat 1



Artinya: “mereka menanyakan kepadamu tentang pembagian harta rampasan perang. Katakanlah: “ harta rampasan perang itu 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.”

Imam al-Bukhari berkata, Ibnu Abbas ra berkata: “*al-Anfal* artinya *al-Maghanim*(rampasan perang).”¹⁰¹ Sedangkan Ibnu Jarir dan ulama lainnya berkata:” yang dimaksud dengan *al-Anfal* adalah *anfalus saraya* (bagian untuk pasukan ekspedisi).”¹⁰²

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 RasulNya menetapkan hukumnya serta membaginya sesuai

¹⁰¹ Ibnu Katsir, *Tafsir Alquran al-‘Adhim*(Kairo: Maktabah Aulad Syekh Li al-Turats, 2000), jilid VII, h. 5

¹⁰² *Ibid.*, h. 7

syariat Allah, oleh karena itu bertakwalah kepada Allah dan jangan berselisih tentangnya, karena akan memurkakan Allah dan melemahkan kalian di depan musuh, dan barangkali perselisihan ini akan menyebabkan Allah mengharamkan *ghanimah* untuk kalian seperti umat terdahulu.¹⁰³

Jumhur berpendapat bahwa ayat ini *muhkamat* dan belum di *nasakh*, adapun ayat ini menerangkan secara *ijmal* tentang hukum *ghanimah*. Sedangkan dalam ayat 41 dalam surat al-Anfal menerangkan ayat diatas secara terperinci tentang pembagian *ghanimah*.¹⁰⁴

2. Surat al-anfal ayat 41



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.”

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 *fai* adalah harta benda yang diperoleh dari orang-orang kafir tanpa melalui peperangan, seperti harta benda yang diserahkan dengan jalan

¹⁰³ M. Ali Shabuni, *Rawa'i al-Bayan*(Beirut: al-Maktaba al-Ashriya, 2011), jilid I, h. 553

¹⁰⁴ *Ibid.*, h. 555

damai atau ditinggal mati dan tidak ada pewarisnya, *jizyah*, pajak dan lain sebagainya, demikian menurut mazhab Syafii dan seluruh ulama salaf dan khalaf.¹⁰⁵

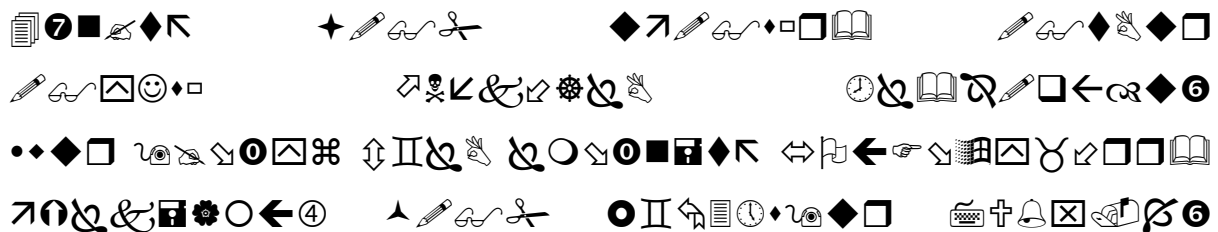
Ulama yang lain berpendapat bahwa *ghanimah* dan *fai* memiliki arti yang sama. dan mereka mengatakan bahwa ayat ini menjadi *nasikh* firman Allah dalam surat al-hasyr ayat 4.¹⁰⁶

Ayat ini menerangkan bahwa khumus itu dibagi untuk enam yaitu Allah, Rasul, kerabat Rasulullah, anak yatim, orang-orang miskin dan *ibnus sabil* .adapun sisanya untuk orang yang berperang.¹⁰⁷

Secara dhahir ayat 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.¹⁰⁸

Abu Yusuf berkata: al-Faqih Abu Hanifah rah, 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.¹⁰⁹

3. Surat al-hasyr ayat 6 - 7



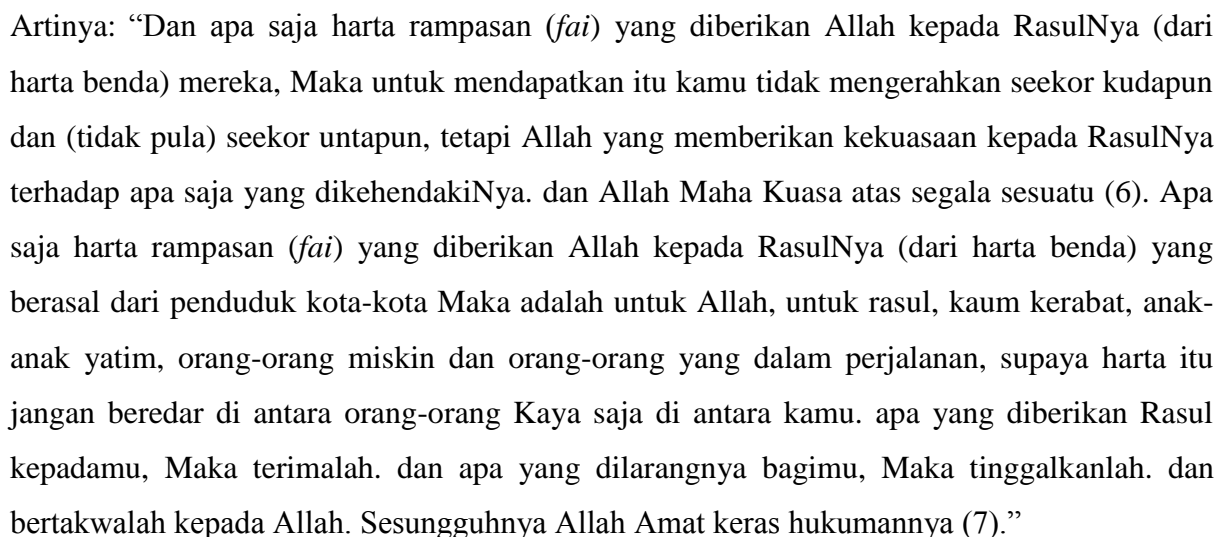
¹⁰⁵ Ibnu Katsir, *Tafsir Alquran al- 'Adhim*, jilid VII, h. 81

¹⁰⁶ Ibnu Jarir al-Tabari, *Jami' al-Bayan 'an Ta'wil Alquran*(Kairo: Dar al-Hijr, 2001), jilid XI, h, 185

¹⁰⁷ M. Ali Shabuni, *Rawa'i al-Bayan*, jilid I, h. 567

¹⁰⁸ *Ibid.*, h. 570

¹⁰⁹ Abu Yusuf, *al-Kharaj*(Bairut: Dar al-Ma'rifah, 1979), h. 19



Allah menjelaskan tentang keadaan orang-orang fakir yang berhak mendapatkan *fai* bahwa mereka adalah:

- 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.”¹¹¹

[illegible]

¹¹¹ Ibnu Katsir, *Lubab al-Tafsir min Ibn Katsir*, terj. M. Abdul Ghoffar (Jakarta: Pustaka Imam Syafii, 2007), jilid VIII, h. 116



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 RasulNya 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.”

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.”¹¹²

2. Sejarah Keuangan Publik Islam

a. Keuangan Publik masa Pemerintahan Rasulullah SAW

Dalam sejarah telah dikenal bahwa kota Madinah merupakan Negara Islam pertama yang langsung dipimpin oleh Rasulullah saw sebagai kepala Negara. Sistem Negara berlandaskan Alquran dan sunnah Rasulullah saw yang di lengkapi dengan semangat ketauhidan yang ditanam dalam tubuh masyarakat Madinah.

Pada masa ini anggaran belanja tidaklah terlalu rumit. Berbagai bagian Negara mengirimkan sejumlah tertentu dari penghasilannya sesudah membayar pengeluaran administratif dan pengeluaran lainnya. Umpamanya, para penguasa setempat di Palestina (di Jarba dan Adburah) masing-masing berjanji membayar 100 dinar tiap tahun.¹¹³

Pada masa ini, pajak paling sering dipungut dari berbagai jenis aset tertentu, tetapi Islam tidak membatasi pungutan pajak pada aset tertentu saja, namun bias dipungut dari aset-aset lain yang produktif. Zakat dan ‘*ushr* adalah pendapatan yang paling utama bagi Negara pada masa Rasulullah saw hidup. Kedua jenis pendapatan ini berbeda dengan pajak dan tidak

¹¹² *ibid.*,h.116

¹¹³ Mohammad hidayat, *An Introduction to the sharia Economic*, h. 174

diberlakukan seperti pajak. Zakat dan *'ushr* merupakan kewajiban agama dan termasuk salah satu pilar Islam.¹¹⁴

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.¹¹⁵

Sumber-sumber pendapatan Negara pada masa pemerintahan Rasulullah saw tidak bersumber dari zakat saja. Pada masa ini, sisi penerimaan APBN terdiri dari:¹¹⁶

- 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) *Khums*, yaitu pajak proporsional sebesar 20%. Dalam perkembangannya, terdapat perbedaan pendapat di kalangan ulama syiah dan sunni dalam objek khums ini. Kalangan syiah menyatakan objek khums ini adalah semua pendapatan, sedangkan kalangan sunni menyatakan objek khums hanyalah hasil rampasan perang. Namun, Abu Ubaid, seorang ulama sunni, beranggapan bahwa objek khums 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.
- 5) Penerimaan lainnya, seperti kaffarah dan harta waris dari orang yang tidak menjadi ahli waris.

¹¹⁴ *Ibid.*, h. 176

¹¹⁵ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Depok: Gramata Publising, 2010), h. 78

¹¹⁶ *Ibid.*, h. 78

Adiwarman Karim menyebutkan Selain sumber-sumber pendapatan Negara tersebut,terdapat beberapa sumber pendapatan lainnya yang bersifat tambahan (sekunder). Di antaranya adalah¹¹⁷:

- a. Uang tabusan 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.
- 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:¹¹⁸

Table 1. Sumber-sumber pendapatan Negara pada masa pemerintahan Rasulullah saw.

Dari Kaum Muslimin	Dari Kaum non-Muslim	Umum (Primer dan Sekunder)

¹¹⁷ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*(Jakarta: PT Grafindo Persada, 2006), h. 47-48

¹¹⁸ *Ibid.*, h. 48

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

Pada masa Rasulullah saw, dana Baitul Mal di alokasikan untuk penyebaran Islam, pendidikan dan kebudayaan, pengembangan ilmu pengetahuan, pembangunan infrastruktur, pembangunan armada perang dan keamanan, dan penyediaan layanan kesejahteraan sosial.¹¹⁹

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 daerah yang berbeda tidak umum digunakan. Kelima, pada sebagian kasus, *ghanimah* segera didistribusikan setelah terjadi peperangan.¹²⁰

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-Lutbigha, pengumpul zakat dari Bani Sulaim. Berkaitan dengan pengumpulan zakat ini, Rasulullah sangat menaruh perhatian terhadap zakat harta,

¹¹⁹ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Depok, Gramata Publisng, 2010), h. 79

¹²⁰ *Ibid.*, h. 78

terutama zakat unta. Orang Uraania 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.¹²¹

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

Tabel 2. Sumber-sumber pengeluaran Negara pada masa pemerintahan Rasulullah saw.

Primer	Sekunder
❖ Biaya pertahanan seperti persenjataan, unta dan persediaan.	❖ Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah
❖ Penyaluran zakat dan <i>ushr</i> kepada yang berhak menerimanya menurut ketentuan Alquran, termasuk para pemungut zakat.	❖ Hiburan untuk para delegasi keagamaan
❖ Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin, dan pejabat Negara lainnya.	❖ Hiburan untuk para utusan suku dan Negara serta biaya perjalanan mereka
❖ Pembayaran upah para sekarelawan	❖ Hadiah untuk pemerintahan lain
❖ Pembayaran utang Negara	❖ Pembayaran untuk pembebasan kaum muslim yang menjadi budak
❖ Bantuan untuk musafir (dari daerah fadak)	❖ Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan kaum muslimin
	❖ Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin
	❖ Pembayaran tunjangan untuk orang miskin
	❖ Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah
	❖ Penegluaran rumah tangga Rasulullah saw. (hanya sejumlah kecil, 80 butir

¹²¹ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 50

	kurma dan 80 butir gandum untuk setiap istrinya) ❖ Persediaan darurat (Sebagian dari pendapatan khaibar)
--	--

b. Keuangan Publik Masa Pemerintahan Khulafaurrasyidin

1) Masa pemerintahan Abu Bakr al-Shiddiq

Setelah Rasulullah wafat, Abu Bakr As-Shiddiq yang bernama lengkap Abdullah Ibn Abu Qahafah al-Timimi terpilih sebagai khalifah Islam yang pertama. Ia merupakan pemimpin agama sekaligus kepala Negara kaum muslimin. Pada masa pemerintahannya yang hanya berlangsung dua tahun. Abu Bakr al-Shiddiq banyak menghadapi persoalan dalam negeri yang berasal dari kelompok murtad, nabi palsu, dan pembangkang zakat. berdasarkan hasil musyawarah dengan para sahabat yang lain., ia memutuskan untuk memerangi kelompok tersebut melalui apa yang disebut *Perang Riddah*. Setelah berhasil menyelesaikan urusan dalam negeri, Abu Bakar mulai melakukan ekspansi ke wilayah utara untuk menghadapi pasukan Romawi dan Persia yang selalu mengancam kedudukan Islam. Namun, ia meninggal dunia sebelum usaha ini dilakukan.¹²²

Pada masa pemerintahan Abu Bakar tidak ada perbedaan dalam sistem keuangan dengan masa pemerintahan Rasulullah saw. Dan sumber-sumber keuangan Negara juga sama seperti zakat, *ghanimah*, *fai*, dan *jizyah*¹²³. Dalam usahanya meningkatkan kesejahteraan umat Islam. Abu Bakar al-Shiddiq melaksanakan berbagai kebijakan ekonomi seperti yang telah dipraktekkan Rasulullah saw. Ia sangat memerhatikan keakuratan perhitungan zakat sehingga tidak terjadi kelebihan atau kekurangan pembayarannya. Hasil pengumpulan zakat tersebut dijadikan sebagai pendapatan Negara dan disimpan dalam Baitul Mal untuk langsung didistribusikan seluruhnya kepada kaum muslimin hingga tidak ada yang tersisa. dalam mendistribusikan harta Baitul Mal tersebut Abu bakar menerapkan prinsip kesamarataan.¹²⁴

Dengan demikian, selama masa pemerintahan Abu Bakar al-Shiddiq, harta Baitul Mal tidak pernah menumpuk dalam jangka waktu yang lama karena langsung didistribusikan kepada seluruh kaum muslimin, bahkan ketika Abu Bakar al-Shiddiq wafat, hanya ditemukan

¹²² Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 89

¹²³ <http://vb.medi.u.edu.my>. تطور النظام المالي في عهد أبو بكر الصديق, di akses tanggal 11 mei 2013

¹²⁴ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 89

satu dirham dalam perbendaharaan Negara. Apabila pendapatan meningkat, seluruh kaum muslimin mendapat manfaat yang sama dan tidak ada seorang pun yang dibiarkan dalam kemiskinan. Kebijakan tersebut berimplikasi pada peningkatan *aggregate demand* dan *aggregate supply* yang pada akhirnya akan menaikkan total pendapatan nasional, di samping memperkecil jurang pemisah antara orang-orang yang kaya dengan yang miskin.¹²⁵

2) Masa Pemerintahan Umar Ibn al-Khattab

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*.¹²⁶

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.¹²⁷

Untuk mendistribusikan harta Baitul Mal, khalifah Umar Ibn al-Khattab mendirikan beberapa departemen yang dianggap perlu, seperti:¹²⁸

- 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

¹²⁵ *Ibid.*, h. 90

¹²⁶ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 58

¹²⁷ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 91

¹²⁸ *Ibid.*, h. 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 peemrintahannya, khalifah Umar Ibn al-Khattab mengklasifikasi pendapatan Negara menjadi empat bagian, yaitu:¹²⁹

- 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*, *fai*, *jizyah*, *ushr*(pajak perdagangan), dan sewa tanah.pendapatan ini untuk membayar dana pension 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.

3) Masa Pemerintahan Usman Ibn Affan

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.¹³⁰

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, khlaiifah Ustman Ibn Affan mendelegasikan kewenangan menaksir harta yang dizakati kepada para

¹²⁹ *Ibid.*, h. 93

¹³⁰ *Ibid.*, h. 94

pemilikinya. 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.¹³¹

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 naik 41 juta dirham jika dibandingkan pada masa Umar Ibn al-Khattab yang tidak membagi-bagikan tanah tersebut.¹³²

4) Masa Pemerintahan Ali Ibn Abi Thalib

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.¹³³

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 Ashtar 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.¹³⁴

3. Harta dan Kekayaan dalam Keuangan Publik Islam

¹³¹ *Ibid.*, h. 96

¹³² *Ibid.*

¹³³ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 83

¹³⁴ *Ibid.*, h. 84

Manusia adalah makhluk paling dinamis yang diciptakan Allah. Kedinamisan ini lahir karena keistiwaaan yang diberikan Allah kepada manusia berupa akal, nalar, rasa dan indra. Dengan kemampuan itu manusia dapat mencipta dan mengembangkan pengetahuan, sehingga kehidupan umat manusia terus mengalami pergesaran dan perubahan. Dengan hal itu pula manusia diberikan amanah oleh Allah SWT sebagai khalifah di muka bumi untuk memakmurkan bumi, dalam artian bagaimana manusia mengelola potensi yang ada pada bumi, baik itu pada permukaan bumi, yang terkandung dalam bumi dan yang ada di atas bumi untuk kemanfaatan manusia, baik itu makanan, perhiasan, harta benda, dan jenis harta kekayaan lainnya. Dalam proses pengelolaan tersebut, manusia tidak bias mengelolanya sendirian, namun harus saling bekerja sama agar dapat memperoleh hasil yang optimal. Hal ini terjadi pada seluruh aspek kehidupan manusia, seperti sosial kemasyarakatan, politik budaya, dan juga ekonomi khususnya menyangkut masalah bidang keuangan publik.¹³⁵

Seperti yang telah kita ketahui bahwasanya di dunia ini ada dua macam sistem ekonomi yang kita kenal, yaitu sistem ekonomi liberal dan sosialis. Dalam sistem ekonomi liberal, manusia dibebaskan untuk memperoleh harta benda/kekayaan sebanyak-banyaknya dengan berbagai cara walaupun dengan cara mengeksploitasi orang lain. Sistem ini akan menimbulkan jurang yang sangat dalam antara orang kaya dengan orang miskin. Kebalikan dengan ekonomi liberal, sistem ekonomi sosialis menganut adanya keterbatasan harta benda/kekayaan. Untuk mewujudkan sistem ini, peran Negara sebagai alat kontrol sangat penting. Hasil Dari sistem ini adalah pemerataan akan kepemilikan kekayaan di antara warga Negara.¹³⁶

Harta memiliki peranan yang besar dalam Islam. Sebab dengannya, dunia dan agama dapat ditegakkan. Tanpa dengannya, seseorang tidak akan istiqamah dalam agamanya, dan tidak tenang kehidupannya.¹³⁷ sikap Islam terhadap harta adalah bagian dari sikapnya terhadap kehidupan dunia. Dalam memandang dunia, Islam selalu bersikap tengah-tengah dan seimbang. Islam tidak condong kepada paham dunia yang menolak dunia secara mutlak, yang menganggap dunia adalah sumber kejahatan yang harus dilenyapkan. Islam juga tidak condong kepada paham yang menjadikan dunia sebagai tujuan akhir, sesembahan, dan pujaan. Paham ini menjadikan dunia sebagai Tuhan dan para penganutnya menjadi hambanya dan berbuat apa saja untuk dunia.paham lain yang tidak jauh berbeda ialah tidak mengenala

¹³⁵ Nurul Huda, et al, *keuangan Publik Islami*, h. 77

¹³⁶ Mohammad Hidayat, *An Introduction to the sharia Economic*, h. 113

¹³⁷ Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Al-Khattab*, terj. Asmuni Solihin Zamakhsyari (Jakarta: Khalifa, 2006), h. 57

akhirat dan menafikan kehidupan setelah mati, inilah pandangan komunis tentang hidup dan kehidupan. karena bagi umat Islam, dunia bagaikan kebun untuk kehidupan akhirat kelak.¹³⁸

Dalam perpektif ekonomi syariah, orang yang memperoleh harta dituntut memperhatikan aspek kehalalannya. Penekanan kepada yang halal menjadi begitu penting, karena orang-orang yang mendapatkan harta yang haram dengan cara yang haram akan mendapatkan kerugian dan balasan azab Allah. Dalam sebuah hadis yang diriwayatkan oleh Imam Ahmad, Rasulullah mengingatkan, “ *tidak akan masuk ke dalam surga daging yang tumbuh dari harta yang haram.*” Sementara hadis yang lain yang diriwayatkan oleh al-Thabrani beliau bersabda, “*setiap daging yang tumbuh dari yang haram, maka api neraka lebih layak menerimanya.*” Setidaknya ada tiga aspek yang perlu dipenuhi dalam harta yang halal. *Pertama*, halal materi, *kedua* halal cara memperoleh dan mengolahnya, dan *ketiga* halal dalam memanfaatkannya.¹³⁹

4. Peran dan Fungsi Negara dalam Mengelola Keuangan Publik

Pemerintah sangat diperlukan dalam perekonomian suatu Negara, terutama untuk melaksanakan fungsinya dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi, sehingga dapat meningkatkan standar kehidupan penduduk pada tingkat yang layak. Islam telah menugaskan Negara untuk menyediakan jaminan sosial guna memelihara standar hidup seluruh individu dalam masyarakat islam.¹⁴⁰ Negara yang dijalankan dengan prinsip islami pada hakikatnya memiliki tujuan yang besar, yakni untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum untuk seluruh masyarakatnya, memerangi ketidakadilan oleh pemerintah maupun antara anggota masyarakat, dan menjalankan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.¹⁴¹

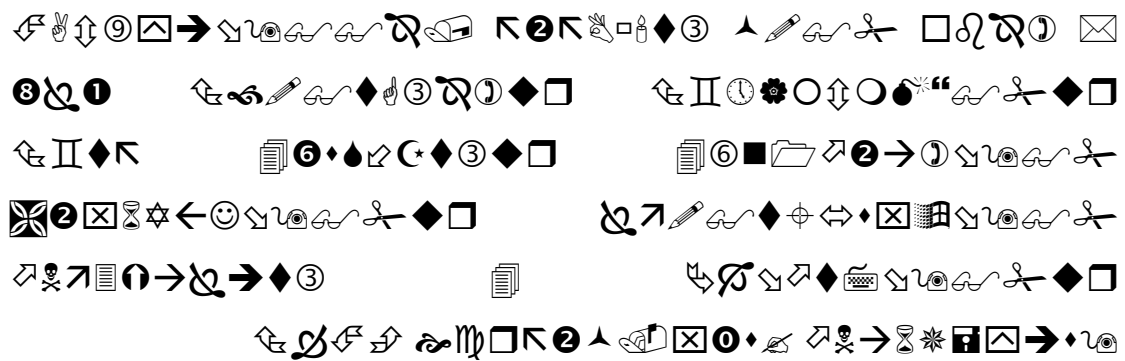
Allah berfirman dalam surat Al-Nahl ayat 90

¹³⁸ Yusuf Qardhawi, *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, terj. Zainal Arifin dan Dahlia Husin (Jakarta, Gema Insani Press, 1997), h. 72

¹³⁹ Amiur Nuruddin, *KALAM : Membangun Paradigma Ekonomi Syariah* (Bandung: CitaPustaka Media, 2008), h. 131

¹⁴⁰ Muhamad Baqir al-shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam*, terj. yudi (Jakarta: Zahra, 2008), h. 455

¹⁴¹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami* (Jakarta: Kencana, 2012), h. 75



Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.”

Dalam ayat di atas disebutkan kata adil. Yusuf al-Qardhawi menyatakan Adil merupakan norma paling utama dalam seluruh aspek perekonomian. Hal ini dapat kita tangkap dalam pesan Alquran yang menjadikan adil sebagai tujuan agama samawi. Bahkan, adil adalah salah satu asma Allah.¹⁴²

Agar keadilan tersebut dapat tercapai, maka Negara bisa mengalokasikan pemanfaatan sumber daya sesuai dengan tingkat kepentingan dan ketersediaan sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh suatu Negara. Tanpa adanya pengalokasian yang bijak, maka akan terjadi inefisiensi dalam pemanfaatan sumber daya ekonomi. Inefisiensi ini akan membahas dampak yang sangat luas baik dalam dimensi ruang maupun waktu. Salah satu dampaknya adalah terjadinya ketimpangan pembangunan antarwilayah dalam suatu Negara, karena sumber daya ekonomi yang tidak dialokasikan secara merata untuk masing-masing wilayah.¹⁴³

Aspek keadilan merupakan salah satu daripada argumen intervensinya pemerintah dalam ekonomi, dikarenakan antara lain:¹⁴⁴

- a. Kepedulian secara luas atas kebutuhan mengatasi kemiskinan secara lebih serius harus menjadi perhatian oleh pemerintah.

¹⁴² Yusuf Qardhawi , *Norma Dan Etika Ekonomi Islam*, h. 182

¹⁴³ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 50

¹⁴⁴ Noor Fuad, et al, *Keuangan Publik: Teori Dan Aplikasi*, h. 46

- b. Data empiris di seluruh dunia secara umum menyarankan bahwa peningkatan keadilan memberikan kontribusi positif pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pembangunan yang lebih cepat, dan berkurangnya kemiskinan.
- c. Ketidakadilan sering menghasilkan situasi yang tidak aman, meningkatkan kejahatan dan eksternalitas negatif yang akan mempengaruhi pertumbuhan dan keadilan sosial, secara nasional dan global.
- d. Peranan sektor swasta dan kebutuhan kemitraan dalam kesempatan, pemberdayaan dan proteksi perlu difasilitasi oleh pemerintah.
- e. Penekanan pada aspek keadilan bukan berarti bahwa hanya Negara yang harus atau dapat memberikan kontribusi dalam rangka menekan kemiskinan. Tugas ini berhubungan dengan penyediaan kesempatan, pemberdayaan dan proteksi.

Sebelum masa lahirnya Rasulullah belum ada konsep tentang mengurus keuangan dan kekayaan Negara 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.¹⁴⁵

Kebijakan dalam pengelolaan keuangan publik disebut juga dengan kebijakan fiskal. Walaupun tidak dijelaskan secara terperinci mengenai kebijakan fiskal di dalam Alquran, kebijakan fiskal adalah kebijakan penyesuaian di bidang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk memperbaiki keadaan ekonomi. Atau dapat juga dikatakan kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah.¹⁴⁶

M.Abdul Mannan mengatakan dalam bukunya yang berjudul *Ekonomi Islam Teori dan Praktek*, bahwa dari semua kitab semua agama masa dahulu, Alquranlah satu-satunya kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan Negara mengenai pengeluaran

¹⁴⁵ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 78

¹⁴⁶ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 1

dan pendapatan yang dikenal dengan kebijakan fiskal. Menurutnya kebijakan fiskal suatu Negara Islam harus sepenuhnya sesuai dengan prinsip hukum dan nilai-nilai Islam.¹⁴⁷

Pada prinsipnya pengelolaan keuangan Negara oleh pemerintah (pemerintah pusat/atau pemerintah daerah) harus dikelola dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memberikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan Negara sebagaimana dimaksud adalah mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung jawaban.¹⁴⁸

Pengawasan merupakan salah satu tugas dasar manajemen dalam konsep manajemen modern, yaitu memastikan bahwa segala sesuatu berada dalam keteraturan, berjalan sesuai garis yang ditentukan, teori yang ada, dasar-dasar yang bisa dipercaya, dan tujuannya adalah menyingkap sisi kelemahan dan kesalahan-kesalahan serta membenarkannya dan mencegah terulang hal itu kembali.¹⁴⁹

Pengertian pengawasan harta dalam aturan harta Islam kadang tidak berbeda menurut para penulis modern dalam harta umum. Yaitu mengikuti aturan-aturan, kaidah dan petunjuk tertentu yang bertujuan untuk menjaga harta umum, mengembangkan dan melindunginya, baik dalam mengumpulkan atau mengeluarkannya dan mengawasinya untuk mencegah kelalaian, dan membenarkan kesalahan agar harta umum secara menyeluruh. Akan tetapi kedekatan pengertian tidak berarti kesamaan dalam tujuan dan cara. Karena pengawasan harta dalam Islam mempunyai kelebihan dengan dasar-dasar aqidah dan akhlak yang bersumber darinya. Karena itu ia mempunyai tujuan-tujuan dan cara yang tidak ada dalam sistem lain.¹⁵⁰ Pengawasan harta dalam aturan harta Islam mempunyai peran yang penting karena ia merupakan alat untuk melindungi sumber Baitul Mal dan menjaganya dari setiap kesia-siaan, baik kesia-siaan penguasa dan rakyat. Pengawasan harga merupakan tugas penguasa dan rakyat. Keduanya saling mengawasi untuk menjaga sumber Baitul Mal dan melindunginya dari pelanggaran dan untuk memastikan pengumpulan dan pengeluaran sesuai kaedah syariah.¹⁵¹

¹⁴⁷ Mannan, M.a., *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 230

¹⁴⁸ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 266

¹⁴⁹ Jaribah Ibn Ahmad Al-Haritsi. *Fikih Ekonomi Umar bin Al-Khattab*, h. 585

¹⁵⁰ *Ibid.*, h. 619

¹⁵¹ *Ibid.*, h. 620

Umar menjelaskan tujuan-tujuan dasar dari pengawasan harta, dia berkata, "Ingatlah, sesungguhnya aku tidak menemukan kebaikan harta ini kecuali dengan tiga perkara, diambil dari sumber benar, diberikan kepada yang berhak dan dicegah dari kebatilan."¹⁵²

Dalam memujudkan tujuan ini, Islam member penekanan pada standar hidup yang lebih tinggi dengan larangan terhadap perilaku berlebih-lebihan, juga memberi penekanan dengan mengentaskan para anggota masyarakat yang hidup dalam standar hidup yang lebih rendah agar dapat meningkatkan standar hidup mereka. Dengan begitu standar hidup-standar hidup yang berbeda itu didekatkan satu sama lain, hingga pada akhirnya tercipta satu standar hidup.¹⁵³

5. Institusi Keuangan Publik dalam Ekonomi Islam

a. Institusi Baitul Mal

Baitul Mal merupakan institusi khusus yang menangani harta yang diterima Negara dan mengalokasikan bagi kaum Muslim yang berhak menerimanya. setiap harta, baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, maupun harta benda lainnya; di mana kaum Muslim berhak memilikinya sesuai hukum syara', yang tidak ditentukan individu pemiliknya, walaupun ditentukan jenis hartanya; maka harta tersebut adalah hak Baitul Mal kaum Muslim. Tidak ada perbedaan, baik yang sudah masuk ke dalamnya maupun yang belum. Demikian pula setiap harta yang wajib dikeluarkan untuk orang-orang yang berhak menerimanya, untuk kemaslahatan kaum Muslim dan pemeliharaan urusan mereka, serta untuk biaya mengemban dakwah, merupakan kewajiban atas Baitul Mal, baik dikeluarkan secara riil maupun tidak. Baitul Mal dengan pengertian seperti ini tidak lain adalah sebuah lembaga.¹⁵⁴

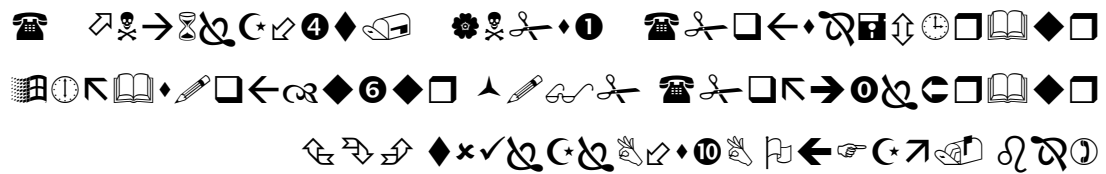
Pada masa Rasulullah Saw keberadaan baitulmal sudah ada, yaitu ketika kaum Muslimin mendapatkan *ghanimah* pada perang Badar. Saat itu para sahabat berselisih paham mengenai cara pembagian *ghanimah* ini sehingga turun firman Allah dalam surat al-Anfal ayat 1:



¹⁵² *Ibid.*, h. 623

¹⁵³ Muhamad Baqir al-shadr, *Buku Induk Ekonomi Islam*, h. 470

¹⁵⁴ Abdul Karim Zallum, *Sistem Keuangan Negara Khilafah*, terj. Ahmad S. (Jakarta: HTI Press, 2008), h. 17



Artinya: “mereka menanyakan kepadamu tentang pembagian harta rampasan perang. Katakanlah: “ harta rampasan perang itu 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.”

Dengan ayat tersebut, Allah SWT menjelaskan hukum tentang pembagian harta rampasan perang dan menetapkan sebagai hak kaum Muslimin. Selain itu , Allah SWT memberikan wewenang kepada Rasulullah Saw untuk membagikannya sesuai pertimbangan beliau mengenai kemaslahatan kaum Muslimin. Dengan demikian, *ghanimah* perang Badar ini menjadi hak bagi baitul mal, dimana pengelolaannya dilakukan oleh *waliyul Amri* kaum Muslimin yang pada saat itu adalah Rasulullah Saw sendiri sesuai dengan pendapatnya untuk merealisasikan kemaslahatan kaum muslimin.¹⁵⁵

Adapun Baitul Mal yang berarti tempat penyimpanan harta yang masuk dan pengelolaan harta yang keluar, maka di masa Nabi saw belum merupakan tempat yang khusus. Ini disebabkan harta yang masuk pada saat itu belum begitu banyak. Lagi pula hampir selalu habis dibagikan kepada kaum Muslim, serta dibelanjakan untuk pemeliharaan urusan mereka. Pada saat itu Rasulullah saw segera membagikan harta *ghanimah*, dan seperlima bagian darinya (*al-akhmas*) segera setelah selesainya peperangan tanpa menundanya lagi. Dengan kata lain, beliau segera membelanjakannya sesuai ketentuan. Handhalah bin Shaifiy -yang juga salah seorang penulis Rasulullah saw meriwayatkan bahwa Rasulullah saw bersabda:

الزمني وأذكرني بكل شيء لثالثه، قال: فكان لا يأتي عليّ مال أو طعام ثلاثة أيام إلا أذكره، فلا بيت رسول الله وعنده شيء منه

Tetapkanlah dan ingatkanlah aku (laporkanlah kepadaku) atas segala sesuatunya. Hal ini beliau ucapkan tiga kali. Handhalah berkata: ‘Suatu saat pernah tidak ada harta atau makanan apapun padaku selama tiga hari, lalu aku laporkan kepada Rasulullah

¹⁵⁵ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 273

(keadaan tersebut). Rasulullah sendiri tidak tidur, sementara di sisi beliau tidak ada apapun'.¹⁵⁶

Dengan kata lain, apabila harta itu datang pada pagi hari, tidak sampai setengah hari harta tersebut sudah habis dibagikan. Demikian juga jika harta itu datang di siang hari, maka tidak pernah sampai tersisa hingga malam harinya. Karena itu, tidak pernah ada harta tersisa yang memerlukan tempat penyimpanan atau arsip tertentu.¹⁵⁷

Keadaan tersebut terus berlangsung sepanjang masa Rasulullah saw. Ketika Abubakar menjadi Khalifah, cara seperti itu pun berlangsung di tahun pertama kekhilafahannya. Yaitu, jika datang harta kepadanya dari sebagian daerah kekuasaannya, maka ia membawanya ke Masjid Nabawi dan membagi-bagikannya di antara orang-orang yang berhak menerimanya. Kadang-kadang Khalifah Abubakar menugaskan Abu Ubaidah bin al-Jarrah untuk melakukannya. Hal ini dapat diketahui pada saat Abu Ubaidah berkata kepadanya: 'Aku telah memberikan (membagikan) harta (yang engkau berikan) hingga tidak bersisa'. Kemudian pada tahun kedua kekhilafahannya, ia mendirikan cikal bakal Baitul Mal, yaitu dengan mengkhususkan suatu tempat di rumahnya untuk menyimpan harta yang masuk ke kota Madinah. Ia membelanjakan semua harta yang ada di tempat tersebut untuk kaum Muslim dan kemaslahatan mereka.¹⁵⁸

Setelah Abubakar wafat, Umar menjadi Khalifah. Saat itu juga ia mengumpulkan para bendaharawan serta memasuki rumah Abubakar, seraya membuka Baitul Mal. Ia hanya mendapatkan satu dinar di dalamnya, itupun terjadi karena kelalaian petugasnya. Ketika pembebasan-pembebasan (futuhat) wilayah lain semakin banyak pada masa Umar, dan kaum Muslim berhasil membebaskan negeri Persia dan Romawi, maka semakin banyak pula harta yang mengalir ke kota Madinah. Khalifah Umar lalu membuat bangunan khusus untuk menyimpan harta (Baitul Mal), membentuk bagian-bagiannya, mengangkat para penulisnya, menetapkan santunan untuk para penguasa dan untuk keperluan pembentukan tentara. Meski kadangkala ia menyimpan seperlima bagian dari harta ghanimah di masjid, akan tetapi dia akan segera membagi-bagikannya juga tanpa ditunda-tunda lagi.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Abdul Karim Zallum, *Sistem Keuangan Negara Khilafah*, h. 18

¹⁵⁷ *Ibid.*, h. 19

¹⁵⁸ *Ibid.*, h. 19

¹⁵⁹ *Ibid.*

Sedangkan Pengeluaran atau penggunaan harta Baitul Mal menurut Taqiyyuddin al-Nabhani ditetapkan berdasarkan enam kaidah berikut, yang didasarkan pada kategori tatacara pengelolaan harta :¹⁶⁰

- a. Harta yang mempunyai kas khusus dalam Baitul Mal, yaitu harta zakat. Harta tersebut adalah hak delapan ashnaf yang akan diberikan kepada mereka, bila harta tersebut ada. Apabila harta dari bagian zakat tersebut ada pada Baitul Mal, maka pembagiannya diberikan pada delapan *ashnaf* yang disebutkan di dalam Alquran sebagai pihak yang berhak atas zakat, serta wajib diberikan kepada mereka. Apabila harta tersebut tidak ada, maka kepemilikan terhadap harta tersebut bagi orang yang berhak mendapatkan bagian tadi telah gugur. Dengan kata lain, bila di dalam Baitul Mal tidak terdapat harta dari bagian zakat tersebut, maka tidak seorang pun dari delapan ashnaf tadi yang berhak mendapatkan bagian zakat. Dan tidak akan dicarikan pinjaman untuk membayar zakat tersebut, berapapun jumlah hasil pengumpulannya.
- b. Harta yang diberikan Baitul Mal untuk menanggulangi terjadinya kekurangan, serta untuk melaksanakan kewajiban jihad. Misalnya nafkah untuk para fakir miskin dan ibnu sabil, serta nafkah untuk keperluan jihad. Hak mendapatkan pemberian untuk keperluan ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi hak tersebut merupakan hak yang bersifat tetap, baik harta tersebut ada maupun tidak ada di dalam Baitul Mal. Apabila harta tersebut ada, maka seketika itu wajib diberikan. Apabila tidak ada, lalu dikhawatirkan akan terjadi kerusakan/*mafsadat* karena pemberiannya ditunda, maka negara bisa meminjam harta untuk dibagikan seketika itu juga, berapapun hasil pengumpulan harta tersebut dari kaum muslimin, lalu dilunasi oleh Negara. Namun, apabila tidak khawatir terjadi kerusakan, diberlakukanlah kaidah “*fa nazhiratun ila maisarah.*” (maka hendaklah kita menunggu, sampai ada kelapangan/kecukupan harta). Pembagian harta bisa ditunda, hingga terkumpul dalam jumlah cukup, baru setelah itu diserahkan kepada yang berhak.
- c. Harta yang diberikan Baitul Mal sebagai suatu pengganti/kompensasi (*badal/ujrah*), yaitu harta yang menjadi hak orang-orang yang telah memberikan jasa, seperti gaji para tentara, pegawai negeri, hakim, tenaga edukatif, dan sebagainya. Hak mendapatkan pemberian ini tidak ditentukan berdasarkan adanya

¹⁶⁰ Taqiyyuddin Nabhani, *al-Nidham al-Iqtishadi fi al-Islam* (Beirut: Daral-Ummah, 2004), h. 235

harta tersebut. Jadi hak tersebut merupakan hak yang bersifat tetap, baik harta tersebut ada maupun tidak ada di dalam Baitul Mal. Apabila harta tersebut ada, maka seketika itu wajib diberikan. Apabila tidak ada, maka negara wajib mengusahakannya, dengan cara memungut harta yang diwajibkan atas kaum muslimin. Apabila dikhawatirkan akan terjadi kerusakan, bila pemberian tersebut tidak segera diserahkan, maka negara harus meminjam harta untuk diberikan seketika itu juga, berapapun jumlah hasil pengumpulan hartanya dari kaum muslimin, kemudian negara melunasinya. Apabila tidak khawatir akan terjadi kerusakan, maka diberlakukanlah kaidah “*fa nazhiratun ila maisarah.*” (maka hendaklah kita menunggu, sampai ada kelapangan/kecukupan harta) dimana pembagian hartanya bisa ditunda, hingga harta tersebut terkumpul baru setelah itu diserahkan kepada yang berhak.

- d. Harta yang dikelola Baitul Mal yang bukan sebagai pengganti/ kompensasi (*badal/ujrah*), tetapi yang digunakan untuk kemaslahatan dan kemanfaatan secara umum. Misalnya sarana jalan, air, bangunan masjid, sekolah, rumah sakit, dan sarana-sarana lainnya, yang keberadaanya dianggap sebagai sesuatu yang urgen, dimana umat akan mengalami penderitaan/mudharat jika sarana-sarana tersebut tidak ada. Hak mendapatkan pemberian untuk keperluan ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Hak tersebut bersifat tetap, baik pada saat harta tersebut ada maupun tidak. Apabila di dalam Baitul Mal ada harta, maka wajib disalurkan untuk keperluan tersebut. Apabila di dalam Baitul Mal tidak ada harta, maka kewajibannya berpindah kepada umat, sehingga harta tersebut bisa dikumpulkan dari umat secukupnya untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran yang bersifat tetap tersebut.
- e. Harta yang diberikan Baitul Mal karena adanya kemaslahatan dan kemanfaatan, bukan sebagai pengganti/kompensasi (*badal/ujrah*). Hanya saja, umat tidak sampai tertimpa penderitaan/mudharat karena tidak adanya pemberian tersebut. Misalnya pembuatan jalan kedua/alternative setelah ada jalan yang lain, atau membuka rumah sakit baru sementara dengan adanya rumah sakit yang lain sudah cukup, atau membuka jalan yang dekat, sementara orang-orang bisa menemukan jalan lain yang jauh, ataupun yang lainnya. Hak mendapatkan pemberian ini ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Kalau di dalam Baitul Mal terdapat harta, wajib disalurkan untuk keperluan-keperluan tersebut. Apabila di dalam Baitul Mal tidak terdapat harta, maka kewajiban tersebut gugur

dari Baitul Mal. Kaum muslimin juga tidak wajib membayar untuk keperluan ini, sebab sejak awal ia tidak wajib bagi kaum muslimin.

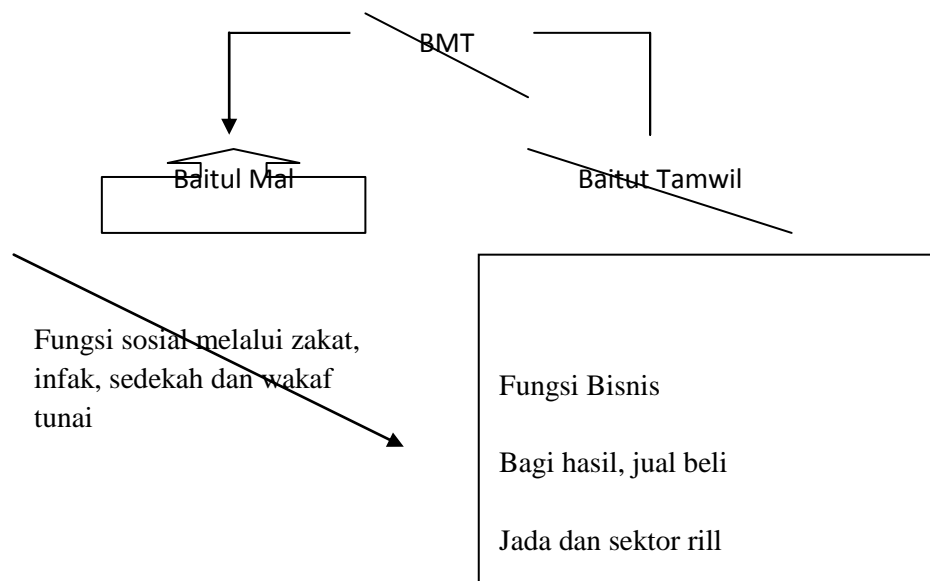
- f. Harta yang disalurkan Baitul Mal karena adanya unsur kedaruratan, semisal paceklik/kelaparan, angin tofan, gempa bumi, atau serangan musuh. Hak memperoleh pemberian tersebut tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Jadi merupakan hak yang tetap, baik pada saat harta tersebut ada maupun tidak. Apabila harta tersebut ada, maka wajib disalurkan seketika itu juga. Apabila harta tersebut tidak ada, maka kewajibannya meluas kepada kaum muslimin, sehingga harta tersebut wajib dikumpulkan dari kaum muslimin seketika itu juga. Kemudian harta tersebut diletakkan di dalam Baitul Mal untuk disalurkan kepada yang berhak. Apabila dikhawatirkan akan terjadi penderitaan/mafsadat karena penyalurannya ditunda hingga terkumpul semuanya, negara wajib meminjam harta, lalu meletakkannya dalam Baitul Mal, dan seketika itu disalurkan kepada yang berhak. Kemudian hutang tersebut dibayar oleh negara dari harta yang dikumpulkan dari kaum muslimin.¹⁶¹

b. Baitul Mal wa Tamwil

Baitul Mal wa Tamwil yang disingkat BMT adalah suatu institusi keuangan bukan bank, yang dijalankan menurut syariat Islam dengan usaha pokoknya menghimpun dana dan memberikan pembiayaan kepada usaha-usaha yang produktif dan menguntungkan. Sebagai balai usaha mandiri terpadu, lembaga ini diharapkan menjadi pendukung kegiatan ekonomi masyarakat bawah dan kecil, yang sebahagian besar memang berada di pedesaan. Lembaga ini pada intinya adalah gabungan dari *Baitul Mal* dan *Baitut Tamwil*. Sebagai Baitul Mal, lembaga ini bergerak menjadi wadah keuangan yang usaha pokoknya menerima dan menyalurkan dana umat Islam yang berasal dari zakat, infak dan sedekah, serta penyalurannya dialokasikan kepada yang berhak, tanpa mengambil profit apa pun dari operasinya dan pembiayaan hanya diambil dari bagian Amil. Sementara sebagai Baitut Tamwil, lembaga ini mewadahi keuangan umat Islam yang usaha pokoknya menghimpun dana dari anggota dalam bentuk simpanan anggota dan menyalurkan dana lewat pembiayaan usaha anggota yang produktif dan menguntungkan dengan sistem bagi hasil.¹⁶²

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Amiur Nuruddin, *Jamuan Ilahi: Pesan Alquran Dalam Berbagai Dimensi Kehidupan* (Bandung: Cita Pustaka, 2007), h. 56



Gambar: 3 Fungsi BMT

BMT bertujuan mewujudkan kehidupan keluarga dan masyarakat di sekitar BMT yang selamat, damai, dan sejahtera. Selain fungsi dan tujuan di atas, BMT juga mempunyai visi dan misi:¹⁶³

Visi BMT adalah mewujudkan kualitas masyarakat di sekitar BMT yang selamat, damai, dan sejahtera dengan mengembangkan lembaga dan usaha BMT dan POKUSMA (Kelompok Usaha Muamalah) yang maju berkembang, terpercaya, aman, nyaman, transparan, dan berkehati-hatian.

Misi BMT adalah mengembangkan Pokusma dan BMT yang maju berkembang, terpercaya, aman, nyaman, transparan, dan berkehati-hatian sehingga terwujud kualitas masyarakat di sekitar BMT yang selamat, damai, dan sejahtera.

Sebagai lembaga usaha yang mandiri, BMT memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁶⁴

1. Berorientasi bisnis, yakni memiliki tujuan mencari laba bersama dan meningkatkan pemanfaatan segala potensi ekonomi yang sebanyak-banyaknya bagi para anggota dan lingkungannya.
2. Bukan lembaga sosial, tetapi dapat dimanfaatkan untuk mengelola dana sosial umat, seperti zakat, infak, sedekah, hibah, dan wakaf.

¹⁶³ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 286

¹⁶⁴ *Ibid.*, h. 288

3. Lembaga ekonomi umat yang dibangun dari bawah secara swadaya yang melibatkan yang melibatkan peran peserta masyarakat di sekitar.
4. Lembaga ekonomi milik bersama antara kalangan masyarakat bawah dan kecil serta bukan milik perorangan atau kelompok tertentu di luar masyarakat BMT. Dukungan masyarakat terhadap optimalisasi peran BMT sangat penting, sebab lembaga BMT didirikan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Segala ide dasar dan tujuan dari didirikannya BMT antara lain untuk kepentingan masyarakat itu sendiri dan dilakukan secara swadaya dan berkesinambungan.

Jika dilihat dalam kerangka sistem ekonomi Islam, tujuan BMT dapat berperan melakukan hal-hal sebagai berikut:¹⁶⁵

- a. Membantu meningkatkan dan mengembangkan potensi umat dalam program pengentasan kemiskinan.
- b. Memberikan sumbangan aktif terhadap upaya pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan umat.
- c. Menciptakan sumber pembiayaan dan penyediaan modal bagi anggota dengan prinsip syariah.
- d. Mengembangkan sikap hemat dan mendorong kegiatan gemar menabung.
- e. Menumbuhkan usaha-usaha yang produktif dan sekaligus member bimbingan dan konsultasi bagi anggota di bidang usahanya.
- f. Meningkatkan wawasan dan kesadaran umat tentang sistem dan pola perekonomian Islam
- g. Membantu para penguasa lemah untuk mendapatkan modal pinjaman.
- h. Menjadi lembaga keuangan alternatif yang dapat menopang percepatan pertumbuhan ekonomi nasional.

¹⁶⁵ *Ibid.*

Bab IV

Keuangan Publik Menurut Ahmad Ibn Nasr al-Daudi

A. Pokok-Pokok Keuangan Publik Dalam Kitab *Al-Amwal*

Pengelolaan keuangan publik oleh negara menjelaskan belanja publik dan teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai belanja tersebut. Keuangan publik juga menganalisis pengeluaran publik untuk membantu kita dalam memahami mengapa jasa harus disediakan oleh negara dan mengapa pemerintah menggantungkannya pada jenis-jenis pajak tertentu.¹⁶⁶

Perkembangan Islam telah menjadikan Islam sebagai satu-satunya solusi masa depan. Hal ini ditandai dengan semakin banyak dan maraknya kajian akademis yang diselenggarakan untuk mensosialisasikan peran ekonomi Islam dan juga bermunculannya lembaga perekonomian.

Ada dua tema yang sangat penting tentang Keuangan publik dan merupakan pembahasan utama di dalam kitab *al-Amwal* yaitu:

1. kekayaan negara, yaitu harta yang orientasinya sebagai pendapatan negara yang meliputi, lahan tanah, hutan, segala hasil dari laut dan sungai, dan lain-lain. Pendapatan ini nantinya juga dibagi kepada dua, pendapatan khusus dan umum. Berkenaan dengan kekayaan negara atau publik, ada tiga tindakan yang harus dilaksanakan penguasa dalam menunaikan amanahnya, yaitu: menghimpun dari sumbernya, didistribusikan sesuai dengan haknya, dan tidak menghalangi bagi yang berhak menerimanya.¹⁶⁷ Oleh karena itu al-Daudi juga menjelaskan tentang pengeluaran negara,
2. Sistem pajak, Pajak merupakan pembayaran yang diwajibkan yang dikaitkan dengan beberapa aktivitas. Penerimaan yang diperoleh melalui pajak biasanya digunakan untuk membeli *input* yang dibutuhkan dalam memproduksi ataupun menyediakan barang dan jasa pemerintah atau untuk retribusi kekuatan daya beli masyarakat. Realokasi pajak yang bersumber dari *private* ke pemerintah digunakan dalam dua tahapan. Yang pertama adalah kemampuan individual untuk

¹⁶⁶ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h.43

¹⁶⁷ *Ibid.*, h.79

menguasai sumber daya berkurang, karena pajak akan mengurangi pendapatan untuk pengeluaran pada pasar barang dan jasa. Yang kedua adalah penerimaan pemerintah kemudian akan digunakan untuk menawarkan sumber daya yang dibutuhkan dalam penyediaan barang dan jasa pemerintah dan untuk menyediakan *income support payments* bagi penerima transfer dari pemerintah seperti *social security pension*.¹⁶⁸

Pajak tidak hanya berfungsi sebagai penggalangan dana masyarakat untuk membiayai pengeluaran publik tetapi juga dapat difungsikan sebagai *regulator* (pengatur). Untuk mengoptimalkan pelaksanaan kedua fungsi tersebut, kebijakan perpajakan harus berlandaskan pada prinsip-prinsip yang relevan. Teori Adam Smith yang terkenal mengenai prinsip-prinsip pajak mengacu pada empat hal :¹⁶⁹

- e. Prinsip keadilan (*equity*)
- f. Prinsip kepastian (*certainty*)
- g. Prinsip kenyamanan (*convenience*)
- h. Prinsip ekonomi (*economy*)

Oleh karena itu di dalam bab ini kita akan membahas tentang pajak yang paling menonjol dan sangat penting dalam kitab *al-Amwal*, yaitu:

- a. Zakat
- b. *Jizyah* dan *kharaj*
- c. Pendapatan yang diperoleh dari harta *ghanimah* dan *fai*

B. Rumusan Keuangan Publik Dalam Pemikiran al-Daudi

1. Pendapatan khusus negara menurut al-Daudi

Sebagaimana kita ketahui bahwa tanah memiliki peranan penting pada masa itu yang merupakan pendapatan ekonomi bagi negara, maka disini kita akan membahas macam-macam tanah yang dimiliki oleh negara:

- a. Tanah yang ditaklukkan melalui peperangan

¹⁶⁸ Noor Fuad, *et al*, *Keuangan Publik: Teori Dan Aplikasi*, h. 124

¹⁶⁹ *Ibid.*, h. 125

Dalam sejarah menyebutkan bahwa tanah yang pertama sekali Rasulullah taklukkan adalah tanah Bani Nadhir, dimana Rasulullah telah membagi tanah itu untuk orang fakir dan kaum Muhajirin. Sedangkan tanah yang tidak Rasulullah bagi, maka di bawah pengawasannya.¹⁷⁰

ما كان من قسم النبي صلى الله عليه وسلم من أموال بني نضير فإنما كان فيما سوى الرباع لأنه ثبت أن بني نضير فيما ترك¹⁷¹

“Rasulullah saw membagi dari harta Bani Nadhir yang telah mereka tinggalkan sebanyak seperempat.”

Sedangkan tanah Khaibar al-Daudi menjelaskan dengan satu riwayat yang menyebutkan bahwa Nabi saw membaginya diantara kaum muslimin, ia berkata:

إن الآية التي في الأنفال مفسرة مستغنى بها عن التأويل و قد فسر لها النبي صلى الله عليه وسلم بفعله في خيبر..¹⁷²

“Bahwa ayat yang disebutkan dalam surat al-Anfal sudah jelas tidak dibutuhkan untuk mentakwilnya, dan Rasulullah telah menjelaskannya dengan perbuatannya pada perang Khaibar.”

Sehingga kesimpulan oleh para pakar bahwa perbedaan pendistribusian Rasulullah saw mengenai tanah Bani Nadhir dan Khaibar. Bahwa suatu wilayah yang diperoleh melalui peperangan maka tanah tersebut masih di tangan pemiliknya dengan pemanfaatannya untuk umat. Dan penghasilannya atau *income*-nya saling membagi antara pemilik dan baitulmal. Dan ada pendapat lain yang menyatakan bahwa penguasa negeri itu tidak harus menahan tanah tersebut, sebagaimana tidak harus untuk membaginya akan tetapi ia memilih diantara dua pilihan ini untuk mewujudkan kemaslahatan, dan pendapat ini di benarkan oleh Ibn Taimiyah, begitu juga jumhur ulama dan juga pendapat dua Imam besar Abu Hanifah dan Imam Ahmad. Al-Daudi telah menukilkan tentang pendapat ini, ia berkata:¹⁷³

¹⁷⁰ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi* (Tesis, Program Pascasarjana Universitas Al-Hadj Al-Lakhdar, Batna), h. 77

¹⁷¹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal* (Lebanon: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 2008), h. 29

¹⁷² *Ibid.*, h. 48

¹⁷³ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 78

و الآية في الأنفال، والآيات التي في الحشر محكمات ليس شئ منها منسوخ، يعمل الإمام بأي أمرين شاء باجتهاده، إن شاء كفعل النبي عليه السلام في خيبر، وإن شاء كفعل عمر¹⁷⁴

“Ayat dalam surat al-Anfal dan beberapa ayat dalam surat al-Hasyr merupakan ayat *muhkamat* dan tidak di *mansukh*, maka bagi pemimpin bisa memilih diantara dua menurut hasil ijtihadnya. Apakah seperti yang Rasulullah lakukan pada perang Khaibar atau memilih perbuatan Umar.”

Adapun pada masa Umar Ibn al-Khattab ketika penaklukan kota Iraq melalui peperangan, sebagian sahabat meminta pembagian tanah-tanah tersebut bagi prajurit-prajurit seperti perbuatan Nabi saw atas tanah Khaibar. Namun Umar menolak, karena ia berpendapat bahwa tanah tersebut tidak tergolong *ghanimah*, oleh karena itu tidak dibagi para pasukan perang, akan tetapi tetap untuk pemiliknya bukan atas dasar hak milik, namun atas dasar pengkhususan artinya mereka memiliki manfaat namun tidak mempunyai atas tanah.¹⁷⁵

Al-Daudi menukilkan tentang Umar, ia berkata:

روى عن مالك عن زيد بن أسلم عن أبيه، أن عمر بن الخطاب قال: لولا من يأتي من آخر الناس ما فتحت قرية إلا قسمتها كما قسم رسول الله صلى الله عليه وسلم خيبر¹⁷⁶

“Diriwayatkan dari Malik dari Zaid Ibn Aslam dari ayahnya, bahwa Umar Ibn al-Khattab berkata: “jika bukan untuk orang-orang yang datang kemudian, aku tidak akan membuka suatu kampung, kecuali aku membagi harta rampasan sebagaimana yang telah ditetapkan Rasulullah dalam perang Khaibar.”

Abu Ubaid berkata. “*atsar* ini telah tersebar secara mutawatir mengenai pembukaan tanah dengan didahului peperangan, maka terbagi kepada dua hukum.

Pertama, sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Rasulullah dalam perang Khaibar, yaitu dengan menjadikan harta rampasan, dan dibagi kepada lima bagian, sebagaimana yang

¹⁷⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 48

¹⁷⁵ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 78

¹⁷⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 45

ditunjukkan oleh Bilal kepada Umar mengenai negeri Syam, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Zubair Ibnul Awwam kepada Amr Ibnul Ash mengenai tanah Mesir.

Kedua, sebagaimana yang ditetapkan oleh Umar terhadap orang-orang kulit hitam dan yang lainnya, yaitu dengan menjadikannya sebagai upeti yang telah ditetapkan atas kaum muslimin secara turun temurun, maka tidak dibagi lima dan juga tidak dibagi-bagikan kepada yang lain.¹⁷⁷

b. Tanah yang diperoleh secara damai

Al-Daudi sudah menjelaskan hukum ini, dimana ia menjelaskan tentang sebahagian tanah yang ditaklukkan secara damai di kota Shaqliyah, ia berkata:

وأما من أقام من أهل الصلح، فإن صالحوا على الأرض لهم وأن على جماعهم الجزية،

فلهم أرضهم يصنعون بها ما شاءوا...¹⁷⁸

“Dan siapa yang telah memeluk Islam, maka apabila kondisi tanah mereka merubah menjadi *jizyah*, maka tanah tersebut menjadi hak milik mereka dan bebas mengelolanya...”

Jadi ada dua hal mengenai tanah-tanah di wilayah yang diperoleh dengan damai:

- a. Tanah tersebut menjadi wakaf bagi kaum muslimin seperti tanah yang diperoleh dengan perang, artinya menjadi hak milik bagi negara dan mendukung sebagai salah satu pendapatan khusus
- b. Tanah itu masih tetap untuk pemiliknya, akan tetapi dengan syarat membayar *kharaj* dan diserahkan ke baitul mal.¹⁷⁹

c. Tanah yang diserahkan oleh penduduknya karena takut

Adanya dua pendapat tentang tatacara pendistribusian tanah ini yaitu:

- a. Statusnya menjadi sedekah, sehingga hakim memberinya untuk fakir miskin
- b. Statusnya menjadi *fai*, maka menjadi wakaf bagi kaum muslimin.

¹⁷⁷ Abu Ubaid, *al-Amwal*, terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan (Jakarta: Gema Insani Press, 2006), h. 127-128

¹⁷⁸ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwa*, h. 81

¹⁷⁹ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 80

Dalam hal ini al-Daudi memilih pendapat kedua karena lebih banyak memberikan kemaslahatan, ia berkata:

واختلف هل يجري مجرى الصدقات أو مجرى الفئ، والذي يصح في النظر يجري مجرى الفئ....¹⁸⁰

“Dan ada perbedaan pendapat tentang ini, apakah ia menjadi sedekah atau *fai*?, dan pendapat yang lebih tepat adalah menjadi *fai*.”

Karena telah menjadi Ijmak bahwa siapa yang tidak mengetahui dirinya sebagai pewaris dengan nasab, dimana dia diwarisi oleh walinya, maka tentulah didistribusikan ke dalam *fai*, karena sedekah bukanlah untuk orang tertentu ataupun orang kaya. Harta *fai* merupakan pendapatan negara selain zakat, jadi termasuk di dalamnya: *kharaj*, *jizyah*, *ghanimah*, *ushur* dan pendapatan yang berasal dari usaha komersil pemerintah (misalkan pendapatan yang berasal dari perusahaan milik pemerintah). Definisi ini lebih mempertimbangkan kondisi ekonomi kontemporer saat ini yang strukturnya cukup berbeda dengan keadaan pada masa Rasulullah terdahulu.¹⁸¹

Jika kita merujuk pada pendapat di atas, maka komponen *fai* adalah relaven pada di zaman kini. Karena instrument ini sesungguhnya adalah komponen pajak yang sebenarnya telah berlaku di zaman ini. Pajak yang diambil oleh negara namun dalam pemahaman yang berbeda jika melihat situasi aturan zamannya.¹⁸²

Pada sisi hukum berbagai bidang, terdapat banyak undang-undang hukum Islam yang selaras dengan prinsip pertumbuhan yang diadopsi oleh sistem ekonomi Islam yang membantu adaptasinya dan aplikasi praktisnya.¹⁸³

d. Lahan tidur/tanah mati

Penamaan seperti mengisyaratkan urgensinya pengembangan tanah (bumi) di dalam Islam, dimana bumi diserupakan dengan manusia dalam jasad dan ruh, karena tanah merupakan jasad bumi. Sedangkan pembangunannya sebagai ruh. Jika bumi diterlantarkan hingga rusak, maka hilanglah ruhnya, sehingga dia kembali mati lagi.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 178

¹⁸¹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 128

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Muhammadiyah Baqir al-Shadr, *Iqtishaduna*, terj. Yudi, *Buku Induk Ekonomi Islam* (Jakarta: Zahra, 2008), h. 405

¹⁸⁴ Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Al-Khattab*, terj. Asmuni Solihin Zamakhsyari (Jakarta: Khalifa, 2006), h. 464

Sesungguhnya Allah Ta'la memberikan kaum muslimin jumlah yang luas dari bumi ini, dan pelaksanaan umat Islam dalam mengembalikan peran kepeloporan terhadap manajemen pengelolaan lahan mati dan pengaplingannya sesuai kaedah-kaedah syariah merupakan cara terpenting untuk membangun lahan terlantar, memperingankan meningkatnya belantara, merealisasikan keberhasilan pembangunan, perluasan kota dan desa, dan mengikis problem kependudukan, bahkan mengembangkan berbagai sektor perekonomian, dan menyelesaikan banyak problem sosial dan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, dan ketertinggalan.¹⁸⁵

Dalam masalah tanah mati ini Al-Daudi menyebutkan bahwa siapa yang mengolah lahan tersebut maka akan menjadi miliknya:

كان النبي عليه السلام و الخلفاء بعده يقطعون الأرضيين مما جلا عنه أهله بغير قتال...وما لم يكن عمره أحد...وأقطع الخلفاء بعده، فصار ملكا لمن أقطعه¹⁸⁶

“Bahwasanya Nabi saw dan khalifah setelahnya mengambil alih tanah melauli perang, ketika tidak ada seorang pun yang mengelolanya....begitu para juga khalifah setelahnya, maka jadilah hak milik kepada siapa saja yang mau mengelolanya.”

Di bawah ini adalah sejumlah undang-undang dan aturan-aturan tersebut:¹⁸⁷

1. Aturan Islam memerintahkan pengambilahan tanah dari penguasaan pemiliknya jika ia mengabaikan hingga tanah tersebut menjadi tanah mati. Atas dasar aturan ini, *wali al-Amr* (kepala negara) berwenang untuk mengambil tanah seperti itu dari pemiliknya, menguasainya, dan memanfaatkannya dengan sebaik-baiknya demi tujuan produktif dengan cara apa pun ia pilih. Islam melarang menahan tanah dari menjalankan peran produktifitasnya. Tanah harus terus memberikan kontribusi maksimalnya demi kemakmuran manusia dan kenyamanan kehidupan. Jadi, ketika hak pribadi menghambat berjalannya peran ini, hukum memerintahkan pencabutan hak tersebut, dan tanah itu harus diusahakan agar kembali bisa produktif
2. Islam melarang *hima*. *Hima* adalah di mana seseorang menguasai suatu area terbuka berupa tanah mati melalui kekuatan, bukan melalui kerja mengubah tanah tersebut menjadi bisa ditanami dan dimanfaatkan secara produktif.

¹⁸⁵ *Ibid.*, h. 471

¹⁸⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h.5 6

¹⁸⁷ Muhammada Baqir al-Shadr, *Iqtishaduna*, terj. Yudi, *Buku Induk Ekonomi Islam*, h. 405

3. Islam tidak member individu yang pertama kali memanfaatkan sumber-sumber alam secara produktif, hak untuk “membekukan” (menghentikan pemanfaatan) sumber-sumber tersebut atau menunda serta melambatkan proses reklamasi. Islam juga tidak mengizinkan mereka untuk menguasai sendiri sumber-sumber yang telah mereka reklamasi itu jika mereka menghentikan kerja mereka di sumber-sumber itu.
Maka, Islam menugaskan *wali al-Amr* untuk mengambil alih sumber-sumber alam dari tangan para individu yang telah mereklamasinya jika mereka berhenti bekerja dan jika ia tidak berhasil mendorong mereka untuk melanjutkan kerja mereka.
4. Islam tidak mengizinkan *wali al-Amr* untuk menyerahkan sebidang tanah kepada seseorang yang tidak memiliki kapasitas untuk memanfaatkan danenggarapnya.

Disini memberi tahu kita bahwa pengolahan atau pengembangan tanah mati membawa manfaat besar bagi pendapatan negara, apabila pengelolaan lahan mati sesuai kaedah-kaedah syariah. Sehingga mampu terealisasikan kemanfaatan bagi umat Islam, dan bukan sebatas berlomba memperbanyak sumber ekonomi.

e. Tanah *shawafi*

Shawafi adalah tanah yang dipilih oleh Umar dari Sawad (lembah rimbun dari Iraq), dimana Umar tidak menghapusnya dan menetapkan kharaj padanya seperti halnya Sawad yang lain. *Shawafi* ini terdiri sepuluh kelompok, yang terpenting diantaranya adalah: setiap tanah yang semula milik Kisra atau kerabatnya, setiap tanah milik seseorang yang terbunuh di dalam perang atau didapatkan di tanah perang, daerah yang menjadi berpadunya air sehingga banyak pohon besar dan lebat, dan sebagian fasilitas umum, seperti rumah yang dibuat raja-raja Persia di jalan pos sebagai tempat tinggal para pegawai pos.¹⁸⁸

Beberapa pendapat para ulama memberikan pengertian bahwa *shawafi* menjadi milik baitul mal, dan pemimpin boleh memilih cara terbaik dalam mengeksplorasiannya jika dia mau maka dapat menetapkan orang yang mengelolanya dengan menyerahkan ke baitulmal kaum muslimin sebagian dari hasilnya, sedangkan yang selebihnya untuknya, atau dikelola dengan dana baitulmal seraya mempekerjakan orang yang mengelolanya, dimana kelebihanannya menjadi milik kaum muslimin, atau diberikan kepada orang yang membutuhkan dari kalangan kaum muslimin.

¹⁸⁸ Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, h. 498

Al-Daudi telah menceritakan tentang bagian rampasan perang, dan ia menyebutkan tentang pembagian Rasulullah saw dimana kedudukan beliau sebagai pemimpin, dan beliau mendistribusikannya untuk kemaslahatan umat.ia berkata:

وكان إذا حضر القسمة كان له الصفايا، و يضرب بسهمه مع سهام القوم في الأربعة الأ خمس، وسهمه في الخمس¹⁸⁹

“Jika Rasulullah mendapatkan bagiannya, ia menetapkan bagian sekelompok yang lain empat perlima, dan bagiannya perlima.”

2. Pendapatan Umum Negara menurut al-Daudi

a. Zakat

Zakat sebagaimana yang disebutkan oleh ulama fuqaha adalah sebutan untuk sesuatu yang dikeluarkan dari kekayaan atau badan dengan cara tertentu;atau ungkapan kadar tertentu yang diambil dari kekayaan tertentu yang wajib diberikan kepada golongan tertentu.¹⁹⁰

Atau sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah diserahkan kepada yang berhak, disamping berarti mengeluarkan jumlah tertentu itu sendiri. Jumlah yang dikeluarkan dari kekayaan itu disebut zakat karena yang dikeluarkan itu menambah banyak, membuat lebih berarti, dan melindungi kekayaan itu dari kebinasaan.¹⁹¹

Kita telah mengetahui bahwa zakat seperti pajak, walaupun zakat sendiri mempunyai tempat pengeluaran dan pendapatan yang khusus, namun tujuan akhirnya adalah membantu dan menutup kebutuhan orang yang lapar atau membutuhkan. Oleh karena itu kita akan melihat pandangan al-Daudi tentang zakat.

1) Pensyariatan Zakat

Al-Daudi menyebutkan dalil tentang pensyariatan zakat sebagaimana yang ditulis dalam bab X tentang zakat, Allah berfirman:

¹⁸⁹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 42

¹⁹⁰ Wahbah Zuhaili, *Fiqh al-Syafii al-Muyassar*, terj. Muhammad Afifi dan Abdul Hafiz, *Fiqh Imam Syafii*(Jakarta: Almahira, 2010), h. 433

¹⁹¹ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, ter. salman Harun, Didin Hafidhuddin, Hasanuddin(Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2011), h. 34



فرضه¹⁹²

Artinya: “Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat.” Maksudnya di ayat manapun di dalam Alquran, menunjukkan bahwa zakat itu hukumnya wajib. Ayat-ayat yang turun di Madinah menegaskan zakat itu wajib dalam bentuk perintah yang tegas dan instruksi pelaksanaan yang jelas. Di dalam Alquran, surah al-Baqarah misalnya, terdapat pernyataan berikut: *Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat.* juga terdapat berbagai bentuk pernyataan dan ungkapan yang menegaskan wajibnya zakat tersebut.¹⁹³

Sedangkan dalil yang berasal dari hadis apa yang diriwayatkan oleh Ibn Umar tentang rukun Islam yang salah satunya adalah “menunaikan zakat”, begitu juga hadis yang menerangkan ketika Muaz Ibn Jabal di utus Rasulullah saw ke Yaman. Sehingga kewajiban zakat ini sudah menjadi ijma’ kaum muslimin seluruh dunia. Zakat mempunyai berbagai macam hikmah dan faedah-faedah yang berhubungan dengan iman dan juga akhlak, ibadah, serta pendidikan, maka tak heran al-Daudi mengatakan :

لأن الزكاة إنما تؤخذ من المسلمين تطهيرا لهم¹⁹⁴

“Sesungguhnya zakat itu diambil dari kaum muslimin sebagai penyuci bagi mereka”

Adapun hikmah dan faedahnya dalam ruang lingkup ekonomi dan sosial di antaranya:¹⁹⁵

- a. Zakat memberikan tanda kemuliaan bagi si pemberi dan melepaskannya dari sifat kikir kerana ia percaya bahwa harta itu akan bertambah dan tidak berkurang, sebagaimana sabda Rasulullah saw: “*tidaklah berkurang harta dari mengeluarkan sedakah.*”
- b. Zakat dapat menumbuhkan persaudaraan dan kecintaan sesama muslimin, sehingga sesuai dengan sabda Rasulullah saw: “*seperti tubuh yang satu.*”
- c. Bagian zakat dibagikan untuk membantu orang miskin yang hampir menjadi fakir, maka diberikan kepada mereka sebatas cukup daripada makanan, minuman, pakaian, dan tempat tinggal.

¹⁹² Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 151

¹⁹³ *Ibid.*, h. 62

¹⁹⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 135

¹⁹⁵ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii* (Beirut: Dar al-Qalam, 2010), jilid II, h. 13

- d. Membagi zakat sebagai penyejuk jiwa, dan membersihkan hati dari sifat jelek di dalam masyarakat, seperti menghilangkan kedengkian dari kaum fakir terhadap orang kaya.
- e. Zakat membantu dalam perekonomian umat, dan memaksa orang kaya untuk mengeluarkan dari sebahagian hartanya.

2) Syarat Wajib Zakat

Disyaratkan kewajiban zakat sebagai berikut:

- a. Islam, zakat adalah ibadah *diniyah*, oleh karena itu disyaratkan harus beragama Islam, sebagaimana yang diriwayatkan Ibn Abbas tentang hadis ketika Rasulullah mengutus Muaz dan bersabda : *“ajaklah mereka ke dalam syahadat bahwa tiada Tuhan selain Allah, dan sesungguhnya aku Rasulullah....kemudian apabila mereka telah taat kepadamu, maka beri tahulah bahwa Allah telah mewajibkan di atas mereka sedekah/zakat yang di ambil dari orang-orang kaya dan dibagikan untuk orang-orang fakir.*

Permulaan hadis menunjukkan pertama sekali adalah untuk masuk ke dalam agama Islam dengan mengucapkan dua kalimat syahadat, apabila mereka melaksanakannya maka mereka sah menjadi seorang muslim, dan telah wajib bagi mereka ibadah-ibadah dan hukum syariat, di antaranya adalah zakat.¹⁹⁶

Dan para ulama Islam sepakat bahwa zakat hanya diwajibkan kepada seorang muslim dewasa yang waras, merdeka, dan memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dengan syarat-syarat tertentu pula. Para ulama mengatakan, bahwa oleh karena zakat adalah salah satu rukun Islam maka zakat tidaklah wajib bagi orang kafir, begitu juga shalat dan puasa.¹⁹⁷

- b. Baligh dan berakal

Anak-anak sebagaimana menurut fuqaha tidak mukallaf dalam melaksanakan ibadah, akan tetapi Imam Maliki, Syafii dan pendapat jumhur melihat bahwa zakat hak atas anak-

¹⁹⁶ *Ibid.*, h. 19

¹⁹⁷ Yusuf Qardawi, *Hukum zakat*, h. 96

anak, namun ada sebagian pendapat bahwa anak-anak dan orang gila tidak wajib zakat, al-Daudi menjelaskan:

إنما ذهب لم يرى عليهم الزكاة لأن الصلاة و الصوم و الحج و الحدود لا تلزمهم إلا بالبلوغ¹⁹⁸

“Bahwasanya yang berpendapat tidak wajib zakat di atas mereka, karena ibadah shalat, puasa, haji, dan *hudud* tidak wajib dilakukan kecuali yang sudah baligh.”

Pernyataan di atas yang berpendapat tidak wajib zakat adalah pendapat mazhab Hanafi. sedangkan jumhur ulama tidak mensyaratkan ini.¹⁹⁹ Dengan alasan bahwa keumuman teks ayat-ayat dan hadis-hadis shahih yang menegaskan secara mutlak wajibnya zakat atas kekayaan orang-orang kaya, tidak terkecuali apakah anak-anak ataupun orang gila.²⁰⁰

c. Milik penuh

Kekayaan pada dasarnya adalah milik Allah, Dialah yang menciptakannya dan mengaruniakannya kepada manusia. bagaimana pun yang dimaksud dengan kepemilikan di sini bukanlah pemilikan sesungguhnya karena yang memiliki seperti itu hanyalah Allah swt. Yang dimaksud dengan kepemilikan di sini hanyalah penyimpanan, pemakaian, dan pemberian wewenang yang diberikan Allah kepada manusia.²⁰¹

Dan yang dimaksud “milik penuh” adalah bahwa kekayaan itu harus berada ditangannya, tidak tersangkut di dalamnya hak orang lain, dapat ia pergunakan, dan faedahnya dapat di nikmatinya.²⁰² Pemilikan yang sempurna yang kita persyaratkan wajib zakat dan harus lebih dari kebutuhan primer di atas haruslah pula cukup *nisab* dan bebas dari hutang. bila pemilik mempunyai hutang yang menghabiskan atau mengurangi jumlah *nisab* itu, zakat tidaklah wajib.²⁰³

d. Sampai nisab

¹⁹⁸ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 161

¹⁹⁹ Wahbah Zuhaili, *Fiqh al-Islami wa Adillatuhu* (Dimasyq: Dar al-Fikr, 1985), jilid II, h. 739

²⁰⁰ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, h. 109

²⁰¹ *Ibid.*, h. 125

²⁰² *ibid.*, h. 128

²⁰³ *ibid.*, h. 155

Ini adalah ukuran minimal untuk mengeluarkan zakat yang sudah syariat tetapkan, dan terdapat perbedaan menurut zakat apa yang nanti dikeluarkannya. Al-Daudi menyebutkan salah satu daripada nishab dalam pembayaran zakat:

وروي أنه أوجب الزكاة في عشرين ديناراً ذهباً، وبه قال عوام العلماء²⁰⁴

“Diriwayatkan bahwa diwajibkan zakat pada setiap dua puluh dinar emas, dan ini merupakan pendapat jumhur ulama”

Islam tidak mewajibkan zakat atas seberapa saja besar kekayaan yang berkembang sekalipun kecil sekali, tetapi memberi ketentuan sendiri yaitu sejumlah tertentu yang dalam ilmu fikih disebut *nisab*.

Dan harta yang wajib dizakat adalah harta yang memiliki sifat berkembang. Al-Daudi menjelaskan:

إنما الزكاة في الحرث والعين والماشية²⁰⁵

“zakat itu pada tanah, harta benda dan binatang ternak.”

e. Sampai *haul*(satu tahun)

Al-Daudi berkata:

قال عوام العلماء : أن كل ما أفيد من الأموال العين، لا يزكى حتى يحول عليها الحول²⁰⁶

“Segala sesuatu daripada harta, maka tidaklah wajib zakat sehingga tercapai satu *haul*”

Disyaratkan wajibnya zakat apabila sudah sampai *haul qamariyah* (dua belas bulan) ketika sudah sampai nisab, dan untuk pertanian dan buah-buahan tidak disyaratkan *haul*, akan tetapi dikeluarkan zakatnya ketika panen.²⁰⁷ Persyaratan setahun ini hanya buat ternak, uang, dan harta benda dagang, yaitu yang dapat dimasukkan ke dalam istilah “zakat modal”.²⁰⁸

3) Jenis-jenis harta yang wajib ditunaikan zakat dan *nisabnya*

Harta-harta yang wajib dizakati adalah emas, perak (uang), hasil pertanian, buah-buahan, hewan ternak dan barang temuan. Al-Daudi dalam kitabnya telah menulis tentang ukuran atau batas dalam bab XI.

²⁰⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 156

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*, h. 160

²⁰⁷ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii*, h. 21

²⁰⁸ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 161

a) Zakat emas dan perak (uang)

Al-Daudi berkata:

وروي أنه أوجب الزكاة في عشرين ديناراً ذهباً، وبه قال عوام العلماء²⁰⁹

“Diriwayatkan bahwa diwajibkan zakat pada setiap dua puluh dinar emas, dan ini merupakan pendapat jumhur ulama”

وروي عن ابن شهاب أنه قال: من له الذهب قيمة مائتي درهم ففيه الزكاة²¹⁰

“Diriwayatkan dari Ibn Syihab ia berkata: “siapa yang memiliki emas senilai dua ratus dirham maka wajiblah ia mengeluarkan zakat.

Tabel 3. *Nisab* Zakat emas

Jenis harta	Nisab	Zakatnya
Emas	20 Dinar (85 gram emas) Ket: 1 Dinar = 4,25 gram	½ Dinar atau 1/40 (2,5%)
Contoh: apabila memiliki emas sebesar 150 gram, maka setelah satu tahun zakatnya adalah: $150 \times 2,5\% \times \text{Rp}432.000 = \text{Rp}$ (ket: jika 1gram emas = Rp432.000)		

Table 4. *Nisab* Zakat perak

Jenis harta	Nisab	Zakatnya
Perak	200 Dirham (672 gram) Ket: 1 Dirham= 3,36 gram	5 Dirham atau 1/40 (2,5%)
Contoh: apabila memiliki emas sebesar 2 kilogram, maka setelah satu tahun zakatnya adalah: $2000 \times 2,5\% \times \text{Rp}10.000 = \text{Rp}$ (ket: jika 1gram emas = Rp10.000)		

²⁰⁹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 156
²¹⁰ *Ibid.*

Adapun nisab uang kertas sekarang maka harus disamakan nilainya dengan emas atau perak.²¹¹ Syekh al-Aisyi, Mufti di Mesir, mengeluarkan fatwa tentang hukum '*kaghid*' (uang kertas yang padanya ada tanda tangan sultan) yang digunakan sebagai dirham dan dinar, dengan mengatakan tidak ada zakat kecuali jika nilainya mencapai nilai emas dan perak dan telah mencapai batas waktu setahun (*haul*), berdasarkan bahwa pendaya-gunaannya dalam proses tukar menukar bukanlah pengedaran yang benar berdasarkan syariat, karena tanpa ijab dan qabul.²¹²

b) Zakat pertanian dan buah-buahan

Maka disini kita perhatikan apa yang sudah ditetapkan oleh al-Daudi tentang *nisab* zakat dan kadarnya secara detil. Jumhur ulama berpendapat bahwa zakat pertanian tidaklah wajib melainkan apabila sudah sampai 5 *wasq*, dan 1 *wasq* sama dengan 60 *sha'*. Dan 1 *sha'* sama dengan 5 liter atau 1/3 liter *Iraqi* dulu. Dan 1 liter *Iraqi* sama dengan 128 dirham dan 4/7 dirham seperti yang dijelaskan al-Nawawi, atau 130 dirham.²¹³

c) Zakat hewan ternak

Hewan yang wajib dizakati adalah unta, sapi, dan kambing, karena banyak manfaatnya. Dalam kitabnya Al-Daudi menerangkan *nisab* masing-masing zakat hewan ternak tersebut:

(1.) Nisab zakat kambing

وأجمعوا أن ليس في الغنم زكاة حتى تبلغ أربعين، وإذا بلغت أربعين ففيها شاة، وأن ليس فيها إلا شاة حتى تبلغ عشرين ومائة، وإذا كانت إحدى وعشرين ومائة ففيها شاتان، وليس فيها إلا ذلك حتى تبلغ مائتين، واختلفوا إن زادت على المائتين شاة: فقال أكثرهم وهو قول مالك: تكون فيها ثلاث شياه، وقيل وليس فيها إلا شاتان حتى تبلغ أربعين ومائتين، ثم في كل شاة شاة²¹⁴

“tidaklah wajib zakat kambing, kecuali sudah sampai empat puluh ekor. Apabila sudah sampai empat puluh ekor sampai seratus dua puluh, maka zakatnya satu ekor kambing. Apabila sudah sampai seratus dua puluh satu hingga dua ratus ekor, maka zakatnya dua ekor kambing. Dan ada perbedaan apabila bertambah satu ekor ketika sampai dua ratus

²¹¹ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii*, jilid II, h. 34

²¹² Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 266

²¹³ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 97

²¹⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 157

ekor. Pendapat kebanyakan ulama dan juga pendapat Imam Malik, bahwa zakatnya tiga kemudian ekor kambing. Apabila sampai dua ratus empat puluh maka zakatnya dua ekor, pada setiap kelipatan seratus dikeluarkan zakatnya satu ekor.”

Tabel 5. *Nisab* zakat kambing

Dari	Sampai	Kadar kewajiban zakat
40	120	1 ekor kambing
121	200	2 ekor kambing
201		3 ekor kambing
Dan seterusnya, di setiap kelipatan 100 ekor dikeluarkan zakatnya 1 ekor kambing		

(2.) *Nisab* Zakat unta

وفي خمس من الإبل شاة، حتى تبلغ خمسا وعشرين، وأن ليس فيما بين الفريضتين شيء، فإذا كانت خمسا وعشرين ففيها بنت مخاض، وهي التي يتمخض الولد في بطن أمها بعد ولادتها. فإن لم تجد فإبن لبون ذكر إلى خمس وثلاثين، فإذا كانت ستا وثلاثين ففيها بنتالبون إلى خمس و أربعون.

وإذا ستا و أربعين ففيها حقة إلى ستين، ، فإذا كانت إحدى وستين ففيها جذعة إلى خمس وسبعين، فإذا كانت ستا وسبعين ففيها بنتالبون حتى تسعين، ، فإذا كانت إحدى وتسعين ففيها حقتان إلى عشرين ومائة.

فإذا كانت إحدى و عشرين ومائة.

فقيل : الساعي مخير في ثلاث بنات لبون أو حقتين، وقيل ليس فيها إلا ثلاث بنات لبون. وقيل ليس فيها إلا حقتان. وقال كثير من العلماء وهو قول مالك : ثم لا يعود إلى فريضة الغنم إلا أن تنقص حتى ترجع إلى أقل من خمس و عشرين²¹⁵

“Setiap sampai lima sampai dua puluh lima ekor maka zakatnya satu ekor kambing. Jika sudah sampai dua puluh lima hingga tiga puluh ekor maka zakatnya seekor *bintu mukhad* betina, apabila tidak ada maka boleh zakatnya *ibnu labun* jantan. Bila jumlahnya mencapai

²¹⁵ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 157-158

tiga puluh enam sampai empat puluh lima, maka zakatnya seekor *bintu labun*. Bila sampai empat puluh enam hingga enam puluh, maka zakatnya seekor *hiqqah*. Bila sampai enam puluh satu hingga tujuh puluh lima, maka zakatnya seekor *jadza'ah*. Bila sampai tujuh puluh enam hingga sembilan puluh, maka zakatnya dua ekor *bintu labun*. Bila sampai Sembilan puluh satu hingga seratus dua puluh, maka zakatnya dua ekor *hiqqah*. Bila sampai seratus dua puluh satu, ada yang mengatakan boleh pilih dari tiga ekor *bintu labun* atau dua ekor *hiqqah*. Ada yang mengatakan juga tiga ekor *bintu labun*. Ada pendapat dua ekor *hiqqah* saja. Akan tetapi jumhur ulama mengatakan dan juga pendapat Malik: kemudian tidaklah kewajiban ini kembali pada kambing sampai jumlahnya berkurang dan kembali menjadi sedikit sebanyak dua puluh lima ekor.”

Tabel 5. *Nisab* zakat unta

Dari	Sampai	Kadar kewajiban zakat
5	9	1 ekor kambing
10	14	2 ekor kambing
15	19	3 ekor kambing
20	24	4 ekor kambing
25	35	1 unta <i>bintu mukhad</i> (unta betina yang memasukitahun kedua) / <i>ibnu labun</i> jantan
36	45	1 unta <i>bintu labun</i> (unta betina yang memasuki tahun ketiga)
46	60	1 unta <i>hiqqah</i> (betina yang telah memasuki tahun ke empat dan telah siap kawin)
61	75	1 unta <i>jadza'ah</i> (unta betina yang telah memasuki tahun kelima)
76	90	2 ekor <i>bintu labun</i>
91	120	2 ekor <i>hiqqah</i>

121	160	3 ekor <i>bintu labun</i> /2 <i>hiqqah</i> , di mana para ulama berbeda pendapat apabila sudah lebih dari 120 ekor unta.
Dan seterusnya, di setiap kelipatan 40 ekor maka di keluarkan zakatnya 1 ekor <i>bintu labun</i> . Dan setiap kelipatan 50 ekor, maka dikeluarkan zakatnya 1 ekor <i>hiqqah</i>		

(3.) *Nisab Zakat sapi*

وأجمعوا أن ثلاثين من البقر تبيعاً، و في أربعين مسنة، وهي التي قد أسقطت سنّها. واختلفوا فيما دون ذلك:

فقال أكثر العلماء وهو قول مالك : فيما روي عن معاذ أن لا شيء فيما دون الثلاثين. وقيل في كل خمس شاة. وقال عوام العلماء : و ليس في خمس إلا مسنة²¹⁶

“Ijmak menerangkan jika sudah sampai tiga puluh ekor, maka zaktanya satu ekor *tabi*’. Jika sampai empat puluh, maka zakatnya satu ekor *musinnah* yang sudah berumur dua tahun, akan tetapi adanya perbedaan apabila selain *tabi* dan *musinnah*. “berkata jumhur ulama dan juga pendapat Malik berkata: sebagaimana yang diriwayatkan dari Mu’adz “ tidaklah wajib zakat sapi kecuali sudah sampai tiga puluh, ada yang mengatakan pada setiap lima ekor zakatnya satu ekor kambing, dan jumhur ulama berkata, “zakatnya satu ekor *musinnah* apabila sampai lima ekor.”

Table 6. *Nisab Zakat sapi*

Dari	Sampai	Kadar kewajiban zakat
1	29	Tidak ada zakatnya
30	39	1 ekor <i>tabi</i> ’ (sapi yang telah berusia 1 tahun)
40		1 ekor <i>musinnah</i> (yaitu sapi yang telah berusia dua

²¹⁶ *Ibid.*, h. 158

		tahun)
Al-Daudi tidak menyebutkan <i>nisab</i> di atas 40 ekor sapi, akan tetapi kita akan mengambil daripada pendapat jumhur ulama		
40	59	1 ekor <i>musinnah</i>
60	69	2 ekor <i>tabi'</i> atau <i>tabi'ah</i>
70	79	1 ekor <i>musinnah</i> dan <i>tabi'</i>
Dan setiap kelipatan 30 ekor maka dikeluarkan zakatnya 1 ekor <i>tabi'</i> . Dan setiap kelipatan 40 ekor maka dikeluarkan zakatnya 1 ekor <i>musinnah</i>		

4) Zakat sebagai sumber penerimaan keuangan negara

Dalam negara ada perbedaan antara penerimaan negara dan pendapatan, penerimaan adalah uang yang masuk ke kas negara, yakni segala bentuk setoran yang diterima dan masuk ke rekening kas negara sedangkan pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, artinya semua penerimaan negara menjadi hak pemerintah pusat yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi kantor/satuan kerja/kementerian negara/lembaga.²¹⁷

Di dalam negara kenyataannya kita dapat menarik suatu batas yang tegas dari macam-macam sumber penerimaan pemerintah. Tetapi walaupun demikian sumber negara atau cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk mendapatkan penerimaan pada intinya dapat digolongkan sebagai berikut:²¹⁸

- Pajak, yaitu pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah dengan tanpa balas jasa yang langsung dapat ditunjuk.
- Retribusi, yaitu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah di mana kita dapat melihat adanya hubungan antara jasa langsung diterima dengan adanya pembayaran tersebut.
- Keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara, yaitu penerimaan yang berasal dari hasil penjualan barang-barang yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan negara.
- Denda-denda dan perampasan yang dilakukan oleh pemerintah.
- Sumbangan masyarakat untuk jasa yang diberikan oleh pemerintah, seperti pembayaran biaya perizinan (lisensi), atau pungutan lainnya.

²¹⁷ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami* , h. 84

²¹⁸ *ibid.*, h. 85

- f. Percetakan uang, merupakan kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah dan tidak dimiliki oleh para individu dalam masyarakat.
- g. Pinjaman negara
- h. Sumber daya alam.

Dari berbagai sumber yang disebutkan di atas, pajak-pajak merupakan sumber utama sedangkan pinjaman merupakan pembiayaan alternative yang baru diambil bilamana anggaran negara tidak sanggup ditutup dari pajak dan sumber lainnya, sedangkan sumber dari percetakan uang biasanya baru dilakukan manakala negara sangat mendesak.²¹⁹

Di bidang keuangan Islam, kebijakan harus disesuaikan dengan sasaran yang harus dicapai oleh pemerintahan Islam. Ada perbedaan mendasar dari tujuan kegiatan ekonomi konvensional dan ekonomi Islam. Tujuan ekonomi konvensional lebih bersifat material dan tidak mempertimbangkan aspek ‘*immaterial*’. Setiap analisis dimaksudkan untuk mengukur hasil kegiatan ini dari sudut pandang biasa saja. Sementara itu, ekonomi Islam memiliki tujuan yang komprehensif tentang aspek-aspek material dan spiritual baik untuk kehidupan di dunia dan akhirat.²²⁰

Dalam Islam juga terdapat sejumlah alternatif sumber penerimaan negara yang dapat diambil. Sumber penerimaan negara tersebut telah ditentukan di dalam Alquran maupun diperjelas di dalam hadis. Salah satu penerimaan negara utama dalam Islam adalah zakat.²²¹ Zakat adalah poros dan pusat keuangan negara Islami. Zakat meliputi bidang moral, sosial, dan ekonomi. dalam bidang moral zakat mengikis habis ketamakan dan keserakahan si kaya. Dalam bidang sosial, zakat bertindak sebagai alat khas yang diberikan Islam untuk menghapuskan kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan si kaya akan tanggung jawab sosial yang mereka miliki. Dalam bidang ekonomi zakat mencegah penumpukan kekayaan yang mengerikan dalam tangan segelintir orang dan memungkinkan kekayaan untuk disebarkan sebelum sempat menjadi besar dan sangat berbahaya di tangan para pemiliknya. Ia merupakan sumbangan wajib kaum muslimin untuk perbendaharaan negara.²²²

Bila seseorang memerhatikan ketentuan dan peraturan mengenai zakat dengan teliti, maka akan mudah baginya untuk mendapatkan enam prinsip syariat yang mengatur zakat,

²¹⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), h. 226

²²⁰ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 86

²²¹ *Ibid.*, h. 86

²²² M.A.Mannan, *Islamic Economic, Theory and Practice*, terj. M. Nastangin, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1997), h. 256

yaitu: (a) prinsip keyakinan, (b) prinsip keadilan, (c) prinsip produktivitas atau sampai waktu, (d) prinsip nalar, (e) prinsip kemudahan dan (f) prinsip kebebasan.²²³

Zakat merupakan ketentuan wajib dalam sistem ekonomi (*obligatory zakat system*), sehingga pelaksanaannya dilakukan melalui institusi resmi negara yang memiliki ketentuan hukum sehingga pengumpulan, pengelolaannya atau pendistribusiannya bisa terarah.²²⁴ Zakat memiliki implikasi dan andil yang menentukan pada kebangkitan peradaban Islam dalam arti luas. Implikasi zakat dalam perekonomian, yaitu: *pertama*, zakat dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang kekurangan. *Kedua*, zakat memperkecil jurang kesenjangan ekonomi. *Ketiga*, zakat dapat menekan jumlah permasalahan sosial, kriminalitas, pelacuran, gelandangan, pengemis dan lain-lain. *Keempat*, zakat dapat menjaga kemampuan beli masyarakat agar dapat memelihara sektor usaha. Dengan begitu zakat dapat memberikan momentum lahirnya ekonomi Islam sebagai alternative bagi ekonomi kapitalistik yang pada saat ini menguasai perekonomian global. Oleh karena itu, kebangkitan paling penting dalam Islam sebenarnya adalah kebangkitan ekonomi bertintikan zakat, dan ini sangat relevan dengan kebutuhan umat saat ini.²²⁵

5) Zakat dan Pajak

M. A. Mannan menyebutkan walaupun terdapat perbedaan pokok antara zakat dan sumber-sumber konvensional keuangan negara, namun zakat dapat dihubungkan dengan empat norma perpajakan Adam Smith yaitu persamaan, kepastian, kemudahan dan ekonomi.

Pertama, menurut norma persamaan, setiap warga dari suatu negara sedapat mungkin harus menyumbang untuk menyokong pemerintah, sebanding dengan penghasilan yang mereka peroleh dengan perlindungan negara. Dengan kesanggupan, maksudnya adalah persamaan pengorbanan dan bukan persamaan jumlah yang dibayarkan. Setiap orang yang menyumbang guna pemeliharaan negara menurut kemampuannya. Karena itu orang kaya harus membayar lebih banyak pajak daripada orang miskin. Sebaliknya zakat dipungut atas tabungan yang terhimpun dengan tarif seragam yang menjamin pengorbanan yang sama. Di samping itu zakat tidak dapat digunakan oleh negara sekehendak hatinya. Jelas dinyatakan bahwa tujuan zakat diperuntukkan bagi si miskin, dan si kaya hanya sedikit, atau secara tidak langsung memperoleh manfaat langsung daripadanya.

²²³ *Ibid.*, h. 257

²²⁴ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 90

²²⁵ *Ibid.*, h. 91

Kedua, menurut norma kepastian, pajak yang harus dibayar seseorang adalah pasti dan tidak dapat ditetapkan secara sewenang-wenang, waktu pembayaran, jumlah yang akan dibayar, harus jelas dan nyata bagi si wajib pajak dan orang lainnya. Mengenai kepastian zakat, tidak ada perbandingan, karena ketentuan pokok-pokoknya ditetapkan secara pasti dan tidak berubah-ubah berdasarkan ketentuan Ilahi.

Ketiga, morma kemudahan menyatakan bahwa setiap pajak harus direncanakan sedemikian rupa sehingga hanya mengambil dan menyingkirkan dari kantor rakyat sedikit mungkin, di samping yang dimasukkannya ke dalam perbendaharaan negara. Ketentuan pemungutan pajak pun harus dibuat sesederhana mungkin sehingga tidak diperlukan pengetahuan khusus untuk mengetahuinya, dan karena itu biayanya pasti menjadi ekonomis.²²⁶

Apabila kita menelaah lagi bahwa negara tidak boleh mewajibkan pajak tanpa ada kondisi yang mendesak untuk dilakukan seperti pada kondisi baitul mal tidak ada uang atau harta. Jadi dapat di simpulkan bahwa zakat adalah sistem pengurang pajak dan pajak itu sendiri bisa terlaksana namun dalam kondisi darurat dengan kata lain sebagai instrument kebijakan pelengkap. Syekh Abu Zahra mengemukakan tentang hubungan zakat dan pajak. Ia berkata, sebagian para pembahas melontarkan satu pemikiran, yaitu apakah kewajiban pajak akan terus dilaksanakan bersama zakat? ia menjawab: “kami berpendapat bahwa pajak-pajak itu hingga saat sekarang tidak memiliki nilai-nilai khusus yang dapat memberikan jaminan sosial, padahal tujuan pokok zakat adalah menanggulangi kebutuhan sosial. Itulah mula-mula yang menjadi tuntutan zakat. zakat dapat mungkin memenuhi tuntutan sebagai pajak, akan tetapi pajak tidak mungkin memenuhi tuntutan zakat, Karena zakat tidak menanggulangi kebutuhan fakir miskin yang menuntut untuk dipenuhi.”²²⁷

Syekh syaltut menerangkan bahwa zakat bukanlah pajak. Tetapi zakat pada dasarnya adalah ibadah harta. Memang benar antara zakat dan pajak ada persamaan, tetapi mempunyai perbedaan dalam banyak hal, yaitu berbeda dalam sumber syaratnya, asas kewajibannya maksud dan tujuannya dalam prosentase dan kadarnya. Dalam sasaran dan penggunaannya. Kemudian ia berkata: “apabila zakat sebagai aturan Allah dan kewajiban yang mesti dijadikan imam dan harus dikeluarkan, baik diperlukan ataupun tidak. Dalam keadaan demikian zakat sama dengan sumber pendapatan tetap bagi fakir maiskin yang selalu ada pada setiap umat dan bangsa. Sedangkan pajak diadakan oleh penguasa ketika ada kebutuhan.

²²⁶ M.A.Mannan, *Islamic Economic, Theory and Practice*, terj. M. Nastangin, *Teori Dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 265

²²⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 1114

Seseorang harus membayar pajak ,dan itu dapat disamakan dengan utang akibat sirkulasi dan aktivitas modal. Dan apabila seseorang merasakan adanya tekanan dalam membayar pajak, maka akibatnya tidak akan menimpa orang miskin, Karena mereka tidak memikul kewajiban yang diberikan Allah. Maka pemerintah harus melakukan penghematan di dalam pembiayaan dan diminta melakukan perhitungan antara dana yang dapat diperoleh dengan pekerjaan-pekerjaan umum yang dikehendaki oleh pokok-pokok ajaran Islam dan untuk kepentingan masyarakat umum.²²⁸

Di indonesia pajak dan zakat berlaku mengakibatkan banyak sistem yang rancu dalam aplikasi dan membingungkan rakyat, di lain pihak, kesadaran membayar pajak masyarakat indonesia sangat rendah. Banyak sebab yang membuat masyarakat “alergi pajak”. Di antaranya layanan publik dari pajak itu belum dirasakan maksimal oleh masyarakat. Bahkan sebagian umat Islam tidak mau membayar pajak karena adanya kewajiban ganda, zakat dan pajak.²²⁹

3. Pendapatan nonzakat

a. Pendapatan periodik

Sumber utama negara adalah zakat , adapun untuk pembiayaan pengeluaran negaranya lainnya dapat dipenuhi dari sumber penerimaan negara dari non zakat. sumber-sumber dari non-zakat tersebut adalah *jizyah*, *kharaj*, *usyur*.ketiga ini merupakan pendapatan dasar dari non-zakat.

1.) *Jizyah*

Sumber pendapatan lainnya pada masa awal Islam berupa pajak adalah *jizyah*. Secara bahasa berasal dari kalimat *jaza* yang berarti penggantian (kompensasi), atau balasan atas suatu kebaikan atau kejahatan. Secara terminology *jizyah* adalah pajak yang dikenakan kepada warga nonmuslim sebagai imbalan jaminan kehidupan yang diberikan negara Islam. Dia merupakan pajak jiwa bagi nonmuslim yang tinggal diwilayah daulah Islamiyah. *Jizyah* dipungut oleh negara dari warga nonmuslim yang membuat perjanjian dengan pemerintah sebagai wujud loyalitas mereka kepada pemerintahan Islam, konsekuensi dari perlindungan,

²²⁸ *Ibid.*, h. 1113

²²⁹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 148

jaminan keamanan jiwa dan harta, fasilitas ekonomi, sosial yang diberikan pemerintah Islam kepada mereka, dan sebagai kompensasi dibebaskan dari kewajiban ikut berperang.²³⁰

Allah berfirman dalam surat al-Taubah:29 :



Artinya: “hingga mereka membayar *jizyah* (pajak) dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk.”

Abu Ubaid berkata, “mengenai firman Allah, “dengan keadaan taat dan merendahkan diri”, terdapat tiga pendapat para ulama, sebagian mereka berpendapat bahwa yang dimaksudkan dengan “An Yadin” ialah secara kontan dan langsung. Sebagian mereka berpendapat bahwa mereka mesti berjalan kaki. Dan, sebagiannya lagi berpendapat bahwa mereka mesti menyerahkan *jizyah* dalam keadaan berdiri.”²³¹

Kelompok nonmuslim pertama yang membuat perjanjian membayar *jizyah* kepada pemerintahan Islam pada masa Rasulullah saw adalah kaum Nasrani Najran, kemudian masyarakat Bahrain yang menganut paham Zorostrisme.²³²

Adapun pandangan al-Daudi tentang *jizyah*, dimana ia tidak menjelaskan definisi dan maksud daripada *jizyah* dalam kitabnya *al-Amwal*, ia berkata:

لأن الزكاة تؤخذ من المسلمين تطهيراً لهم ، و تؤخذ الجزية من أهل الكفر صغاراً لهم²³³

“karena zakat diambil dari kaum muslimin sebagai penyuci bagi mereka, sedangkan *jizyah* yang diambil dari orang kafir sebagai rasa tunduk patuh.”

a.) syarat-syarat *jizyah* sebagai berikut:

(1.) Orang merdeka

Tidaklah wajib *jizyah* untuk budak, Karena budak tidak memiliki harta, al-Daudi mengatakan:

قول أكثر العلماء أن المماليك لا جزية عليهم²³⁴

²³⁰ *Ibid.*, h. 137

²³¹ Abu Ubaid, *al-Amwal*, terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan, h. 80

²³² Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 138

²³³ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 135

²³⁴ *Ibid.*, h. 53

“pendapat jumbuh bahwa budak tidak wajib membayar jizyah.”

(2.) Laki-laki dan baligh

Tidak wajib *jizyah* bagi perempuan, dan ini sebagaimana disebutkan oleh Ibn al-Mundzir merupakan ijmak, karena kaum perempuan bukan golongan ahli perang, dan juga anak kecil, karena Umar menulis surat kepada pekerjanya untuk tidak mengambil jizyah dari perempuan dan anak kecil.²³⁵ Al-Daudi juga menguatkan :

وقد وضعها عمر على أهل الذمة أربعة دنانير على الموسر وأربعين درهما، ولم يجعل على النساء و لا على عبيد شيئا²³⁶

“Umar menetapkan jizyah untuk kafir *dzimmi* empat dinar dan empat puluh dirham bagi yang mampu, dan tidak ditetapkan bagi kaum wanita dan ahli ibadah (*abid*).”

Dalam surat Rasulullah kepada Muadz di Yaman menyatakan bahwa setiap laki-laki yang baligh diwajibkan atasnya satu dinar, yang merupakan keterangan yang menguatkan perkataan Umar. Tidakkah engkau melihat bahwa Nabi saw. mengkhususkan laki-laki yang telah dewasa tanpa mengikutkan anak-anak dan wanita?²³⁷

(3.) Mampu membayar

Tidak wajib *jizyah* melainkan kepada ahli *dzimmah* yang tidak mampu membayarnya, seperti orang fakir dan lemah dalam mencari rezeki, sebagaimana apa yang dilakukan Umar, al-Daudi menukilkan sebagai berikut:

وضعها عمر على أهل الذمة أربعة دنانير على الموسر وأربعين درهما، ولم يجعل على النساء و لا على عبيد شيئا وجعل على من دون الموسر دينارين أو عشرين درهما، وعلى من له دون اليسار دينارا أو عشرة دراهم إن كان من أهل الورق²³⁸

“Umar menetapkan bagi ahli *dzimmah* empat dinar dan empat puluh dirham bagi yang mampu, dan tidak ditetapkan untuk kaum perempuan dan ahli ibadah, dan ditetapkan bagi golongan menengah dua dinar atau dua puluh dirham, dan golongan bawah satu dinar atau sepuluh dirham.”

b.) Ukuran *jizyah*

²³⁵ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii* (Beirut, Dar al-Qalam, 2010), jilid IV, h. 100

²³⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 134

²³⁷ Abu Ubaid, *al-Amwal*, terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan, h. 103

²³⁸ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 134

Pada masa Rasulullah besarnya *jizyah* yang dipungut adalah satu dinar/tahun untuk laki-laki dewasa yang mampu. Pada masa Umar Ibn al-Khattab, daerah kekuasaan Islam semakin luas, dan di berbagai wilayah tersebut banyak kaum Nasrani dan kafir *dzimmi* yang belum masuk Islam, sementara mereka wajib membayar *jizyah*, maka khalifah Umar membuat sistem dan aturan baru tentang *jizyah*. Hal ini bertujuan untuk keadilan bagi seluruh warga negara. Umar menetapkan tariff *jizyah* yang bervariasi tergantung kondisi ekonomi dan kemampuan para wajib *jizyah* tersebut. Adapun *rate of jizyah* per tahun yang diterapkan Umar sebagai berikut:

- a. Bagi warga nonmuslim yang kaya *jizyah* dipungut sebesar 48 dirham
- b. Bagi warga nonmuslim ekonomi menengah sebesar 24 dirham
- c. Bagi para petani, buruh, rakyat miskin *jizyah* dipungut sebesar 12 dirham²³⁹

Pandangan al-Daudi menyebutkan tentang ukuran *jizyah*:

وثبت أن النبي صلى الله عليه وسلم أمر بأخذ الجزية من المجوس، وروى أنها كانت تؤخذ على عهد دينارا من كل حالم حروعبدا ذكرا وأُنثى، وقد وضعها عمر على أهل الذمة أربعة دنانير على الموسر وأربعين درهما، ولم يجعل على النساء ولا على عبيد شيئا وجعل على من دون الموسر دينارين أو عشرين درهما، وعلى من له دون اليسار دينارا أو عشرة دراهم إن كان من أهل الورق و جعل ذلك أقساطا من زيت، وضيافة المسلمين ثلاثة أيام.²⁴⁰

“Rasulullah memerintahkan mengambil *jizyah* dari kaum Majusi, dan di riwayatkan bahwa *jizyah* dipungut sebanyak satu dinar dari laki-laki dewasa yang merdeka, budak laki-laki dan perempuan. Umar menetapkan bagi ahli *dzimmah* empat dinar dan empat puluh dirham bagi yang mampu, dan tidak ditetapkan untuk kaum perempuan dan ahli ibadah, dan ditetapkan bagi golongan menengah dua dinar atau dua puluh dirham, dan golongan bawah satu dinar atau sepuluh dirham”

Kemudian al-Daudi menjelaskan perubahan ukuran *jizyah* mengenai bertambah dan berkurangnya, ia menukilkan dari Imam Malik tentang ketetapan Umar dan menjelaskan bahwa apa yang dilakukan oleh Umar tidaklah bertentangan dengan Rasulullah dan khalifah sebelumnya Abu Bakar, akan tetapi tinjauan Umar hanya menambah ukuran dan pengurangan menurut kemampuan orang yang wajib membayar *jizyah*.

²³⁹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 138

²⁴⁰ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h.134

Al-Daudi berkata:

رأى مالك و أصحابه الأخذ بفعل عمر وتأولوا أن ذلك ليس بخلاف، وأنه إنما خالف من مضى لإيسار هؤلاء، فجعل على كل واحد بقدره، ولا شك أن ذلك تأويل عمر²⁴¹

“Imam Malik dan sahabat-sahabatnya mengambil apa yang telah Umar laksanakan, dan menurut mereka bahwa hal ini tidaklah bertentangan, karena untuk memudahkan mereka, dan menetapkan bagi tiap-tiap orang sesuai dengan kemampuannya, maka tidaklah perlu diragukan bahwa ini adalah takwilnya Umar.”

Akan tetapi harus kita perhatikan bahwa harta *jizyah* yang dipungut tidak boleh berlebihan atau menyengsarakan orang yang wajib membayar *jizyah*. Al-Daudi menukilkan dari Imam Syafii, ia berkata:

وروى ابن إدريس أن لا يزيد على دينار²⁴²

“Tidak boleh bertambah lebih dari satu dinar.”

Disini kita lihat bahwa Imam Syafii lebih condong kepada apa yang telah Rasulullah tetapkan yaitu dipungut satu dinar dari ahli *dzimmah*, akan tetapi al-Daudi menjelaskan bahwa ada pendapat bahwa *jizyah* tidak ada ketetapan ukuran yang pasti, ia mengatakan:

وقالت فرقة: ذلك للإمام إن رأى أن يزيد لكثرة أموالهم زاد كما زاد عمر²⁴³

“Ada yang mengatakan: apabila imam melihat harta mereka telah bertambah, maka *jizyah* pun bertambah jumlahnya sebagaimana Umar tetapkan.”

Dalam riwayat Umar kepada khalifah setelahnya ketika menjelang wafatnya adalah, “Dan aku berpesan kepadanya tentang orang-orang yang mendapat perlindungan dari Allah dan RasulNya (kafir *dzimmi*), agar dia menepati janji mereka, berperang di belakang (membela) mereka, dan tidak membebani mereka melaikan sesuai kemampuan mereka.”²⁴⁴

Maka, dari sini kita dapat simpulkan bahwa ukuran *jizyah* itu masuk ke dalam masalah ijtihad. Sehingga tidak boleh diwajibkan bagi ahli *dzimmah* diluar kemampuan

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *al-fiqh al-iqtishadi li Amiril Mukminin Umar Ibn al- Khattab*, ter. Asmuni Solohin dan Zamakhsyari, *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab* (Jakarta: Khalifa, 2006), h. 307

mereka, maka disini peran Islam sebagai agama yang melarang keras berbagai macam kezaliman bahkan dengan orang kafir.

Abu Ubaid berkata, “Beginilah mazhab kami dalam *jizyah* dan *kharaj*, yang berdasarkan pada kemampuan dari ahli *dzimmah*, tanpa ada memberatkan sama sekali, juga tidak merusak kaum muslimin, dan tidak ada waktu tertentu di dalamnya.”²⁴⁵

Menurut Abu Ubaid, jika salah seorang dari mereka tidak sanggup membayar satu dinar, sampai orang-orang meriwayatkan akan hal tersebut dan syekh mereka akan memberikan pertolongan dari baitul mal, sebagaimana yang dilakukan Umar bin Abdul Aziz yang senantiasa menanyakan dari pintu ke pintu siapa yang tidak sanggup membayar.²⁴⁶

Kemudian al-Daudi menjelaskan apabila ahli *dzimmah* telah memeluk agama Islam maka terhapuslah pembayaran *jizyah* untuk mereka

من أسلم منهم سقطت الجزية²⁴⁷

“Barangsiapa yang telah memeluk agama Islam dari mereka (ahli *dzimmah*), maka terhapuslah kewajiban *jizyah*...”

Pernyataan di atas sesuai dengan hadis Nabi saw. “Tidak ada kewajiban bagi kaum muslim untuk membayar *jizyah*.” Abu Ubaid mengatakan bahwa takwil hadis ini bahwa seorang laki-laki jika ia masuk Islam di akhir tahun dan telah diwajibkan untuk membayar *jizyah* atasnya, maka keislamannya telah menggugurkan kewajiban membayar *jizyah*, walaupun sebelumnya ia telah diwajibkan untuk membayarnya. Karena seorang muslim tidak berkewajiban untuk membayar *jizyah* dan juga tidak ada utang apa-apa atasnya, sebagaimana ia juga tidak mendapat perlindungan apabila ia keluar dari Islam.²⁴⁸

Jadi *jizyah* merupakan bentuk dari dakwah Islamiyah dalam rangka mengajak umat nonmuslim masuk Islam secara persuasif, bila mereka masuk militer dibebaskan dari kewajiban *jizyah*, dan kewajiban *jizyah* berakhir bagi mereka yang sudah masuk Islam. Akan tetapi setelah Islam runtuh, yakni setelah keruntuhan Islam di Turki Utsmani dan Spanyol, istilah *jizyah* tidak ada lagi, hal ini disebabkan daerah Islam telah dikuasai oleh orang kafir. Sehingga pajak terhadap nonmuslim tidak ada lagi. Pada zaman modern, pajak jiwa yang

²⁴⁵ Abu Ubaid, *al-Amwal*, h. 107

²⁴⁶ *Ibid.*, h. 107

²⁴⁷ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 81

²⁴⁸ *Ibid.*, h. 113

dipungut oleh pemerintah terhadap warga asing yang masuk dan/atau menetap dalam wilayah kekuasaan suatu pemerintah adalah dalam bentuk visa.²⁴⁹

2.) *Kharaj*

Dalam sejarah Islam, Rasulullah menekankan tanah Fadak dan Bani Nadhir sebagai tanah fai ketika mereka tunduk dibawah pemerintahan Islam tanpa melalui peperangan. Setelah Rasulullah saw wafat, terjadi ekspansi negara Islam dengan tunduknya Byzantium, Mesir, Palestina, Syiria, tanah Sasnid di Iraq dan Persia. Ketika tanah tersebut tidak dibagikan dan tetap berada di tangan pemiliknya, kemudian mengolahnya, maka mereka harus membayar kharaj kepada negara.²⁵⁰

Pengenaan pajak atas tanah adalah jenis pajak yang paling tua dan paling banyak dilakukan. Di masa lalu, sumber pendapatan utama negara Islam sejak pemerintahan khalifah Umar sampai pada keruntuhan peradaban umat Islam adalah kharaj atau pajak tanah. Dalam terminologi fiskal Islam, *kharaj* adalah retribusi atas tanah atau hasil produksi tanah dimana para pemilik tanah taklukan tersebut membayar *kharaj* ke negara Islam.²⁵¹

Adapun tentang hasil *kharaj* tersebut disimpan di baitulmal dan didistribusikan ke jalur yang banyak membawa kemaslahtan kaum muslimin secara umum. Dan boleh juga didistribusikan bagi orang fakir dan orang kaya dari ahli fai dan lain-lainnya.²⁵²

a.) Sebab-sebab tanah itu menjadi *kharaj*²⁵³

(1.) Wilayah yang diperoleh melalui peperangan

Tentang tatacara pembagiannya menurut mazhab Syafii harus dimiliki setelah mendapatinya secara baik oleh para penakluk negeri itu. Menurut mazhab Hanabalah dalam pendapat yang *rajih* harus sesuai apa yang pemimpin pilih atau tetapkan. Sedangkan menurut mazhab Maliki harus dengan penaklukan itu sendiri. Al-Daudi menyebutkan tentang pendapat-pendapat dalam mazhab ini:

واختلف فيما فعل في ذلك فقل أنه استطاب أهل الجيش فمن رضي له بترك حظه بغير ثمن ليبقيه للمسلمين قبله، ومن أبى أعطاه ثمن حظ²⁵⁴ه

²⁴⁹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami* , h. 139

²⁵⁰ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*(Depok: Gramata Publishing, 2010), h. 123

²⁵¹ *Ibid.*, h. 123

²⁵² Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii* , h. 113

²⁵³ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 118

“Adanya perbedaan pendapat tentang ini (tanah penaklukan), ada yang mengatakan bahwa apa yang diperoleh diserahkan untuk para tentara, maka siapa yang ridha untuk tidak mengambil bagiannya tanpa ada upah pengganti untuk ditetapkan bagi kaum muslimin sebelumnya, dan siapa yang tidak mau, maka diberikan upah pengganti.”

Dan pendapat ini disetujui karena kepemilikan tanah ditetapkan untuk prajurit yang menaklukkan, akan tetapi mereka mengambil darinya untuk kemaslahatan umum dan mengharap upah tanpa ada paksaan, al-Daudi berkata:

فمن قال : إنما استبقي الأرض بعد استطابة أنفس القوم جعل فعله كفعل النبي عليه السلام أنه قسم
خيبر..²⁵⁵

“Maka siapa yang mengatakan: bahwasanya penetapan bagian tanah (Umar Ibn al-Khattab) mengikuti apa yang telah Rasulullah saw lakukan , dimana beliau membagi tanah Khaibar.”

Kemudian al-Daudi menyebutkan pendapat dari mazhab Maliki sebagai rujukan pendapat ini.

وقيل أنه أبقاها بغير شيء أعطاه أهل الجيوش²⁵⁶

“Dan dikatakan,bahwasanya semuanya diberikan bagi prajurit.” Artinya dengan penaklukan yang kuat dan dalil syariat, Al-Daudi menerangkan pandangan ini dengan perkataannya:

وروى أنه تأول في ذلك قول الله سبحانه وتعالى: (﴿وَمَا كَانَ لَأَنَّاسٍ أَنْ خَلَقْنَا هَٰؤُلَاءِ وَآٰلَهُمْ مَا كَنَّا لَهُم مِّنَ الْغَيْرِ وَاللَّهُ غَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾) إلى قوله: (﴿وَمَا كَانَ لَأَنَّاسٍ أَنْ خَلَقْنَا هَٰؤُلَاءِ وَآٰلَهُمْ مَا كَنَّا لَهُم مِّنَ الْغَيْرِ وَاللَّهُ غَفُورٌ رَّحِيمٌ﴾)

“Bahwa diriwayatkan bahwasanya ia mentakwilkan firman Allah: “*Bagi orang fakir dari golongan Muhajirin, sampai dengan firman Allah: “Ya Rabb kami, Sesungguhnya Engkau Maha Penyantun lagi Maha Penyayang.*”

Dan setelah penaklukan, maka pemimpin menjadikan tanah tersebut sebagai *kharaj* yang dibayar oleh para petani, menjadi upah bagi para prajurit, sebagaimana yang telah Umar lakukan atas tanah Sawad.²⁵⁷

²⁵⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 45

²⁵⁵ *Ibid.*,h. 47

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 119

(2.) wilayah yang diperoleh tanpa melalui peperangan

Ahli dzimmah bertempat tinggal dengan membayar *kharaj*, dan tanah menjadi status *fai* bagi kaum muslimin dan *kharaj* sebagai upah yang tidak terhapus dengan masuknya mereka dalam agama Islam. Dan tidaklah boleh bagi mereka untuk menjualnya dan menjadikannya lebih berhak untuk menegakkan perdamaian mereka. Dan jangan mengambil alih atau menyita dari tangan-tangan mereka baik ketika mereka masih dalam musyrik atau Islam, sebagaimana tidak boleh menyita tanah yang disewakan oleh penyewa tanah. Tentang ini al-Daudi berkata:

وقالت فرقة من أهل الكوفة : إذا أبقي الإمام الأرضيين كانت ملكا لعاملية، يجري عليهم فيها الخراج إلى الأبد، أسلموا أو لم يسلموا²⁵⁸

“dan sekelompok dari penduduk Kufah berkata: “Apabila pemimpin menetapkan tanah menjadi hak milik bagi pekerjanya, maka dikenakan *kharaj* atas tanahnya itu sampai seterusnya, baik sudah masuk Islam atau belum.”

Sebagaimana adanya ikatan bagi ahli *dzimmah* sebagai sewa atas tanah-tanah mereka untuk orang Islam atau nonmuslim selama mereka mengelola tanah *kharaj*. Dan contoh yang sangat jelas bahwa al-Laith Ibn Sa’ad menanam di negeri Mesir, dan menurutnya Mesir ditaklukkan dengan cara damai, oleh karena itu al-Daudi menjelaskan tentang ini, dia berkata:

واختلف في أرض مصر فقيل : أنها فتحت عنوة، وقيل صلحا،

رواه الليث عن عبيد الله أبي جعفر و يزيد بن أبي حبيب، ولذلك استجاز الحرث

فيها هو وغيره²⁵⁹

“Adanya perbedaan atas tanah Mesir, ada yang mengatakan bahwa ia ditaklukkan melalui peperangan, dan ada yang mengatakan melalui perdamaian. Ini diriwayatkan dari al-Laith dari Ubaidillah Abi Ja’far dan Yazid Ibn Abi Habib, oleh karena itu ia dan lainnya menganggap boleh untuk menanam di atasnya (tanah Mesir).”

Kemudian al-Daudi berkata:

²⁵⁸ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 52

²⁵⁹ *Ibid.*, h. 53

والمشهور عنه أنه دخلها بالاكتراء، ويدل قوله : إنها أخذت صلحا، وانكاره أنها لم تؤخذ عنوة أن مذهبه فيما يؤخذ عنوة أن يخمس ويقسم كما فعل رسول الله صلى الله عليه وسلم بخيبر²⁶⁰

“dalam pendapat yang masyhur darinya, bahwasanya ia memasukinya dengan cara menyewa: dan ia berkata: bahwa (tanah Mesir) diperoleh melalui damai. Sehingga tidaklah seperti tanah yang diperoleh melalui perang yang dapat dibagi-bagi, sebagaimana yang Rasulullah saw lakukan atas tanah Khaibar.”

Dan apabila tidak disyaratkan oleh pemimpin bahwa tanah tersebut untuk kaum muslimin, maka *kharaj* itu menjadi *jizyah* kemudian terhapus karena dengan memeluk Islam. Dan tanah ini menjadi hak milik mereka, boleh mereka menjualnya, dan apabila dijual kepada orang Islam maka terhapuslah baginya *kharaj*, karena telah menjadi hukum *jizyah*. Al-Daudi sudah menjelaskan hukum ini, dimana ia menjelaskan tentang sebahagian tanah yang ditaklukkan secara damai di kota Shaqliyah, ia berkata:

وأما من أقام من أهل الصلح، فإن صالحوا على الأرض لهم وأن على جماجمهم الجزية،
فلهم أرضهم يصنعون بها ما شاءوا...²⁶¹

“Dan siapa yang telah memeluk Islam, maka apabila kondisi tanah mereka merubah menjadi *jizyah*, maka tanah tersebut menjadi hak milik mereka dan bebas mengelolanya...”

(3.) Wilayah yang diperoleh kaum muslim melalui perjanjian damai

Menurut pendapat yang kuat dari pendapat jumhur menunjukkan bahwa wilayah ini menjadi wakaf bagi kaum muslimin, dan pemimpin menetapkan *kharaj* bagi siapa yang bertempat tinggal, baik orang Islam maupun kafir *dzimmi*, maka *kharaj* itu sebagai upah. Al-Daudi telah menjelaskan tentang ini dan dia menceritakan ketika penaklukan Ifriqiyah, Andalus, dan Shaqliyah.²⁶²

b.) Ukuran *kharaj*

Tidak ada ketetapan ukuran *kharaj* secara pasti di dalam syariat, akan tetapi ini merupakan hasil ijtihad Umar, dan kemudian terus diikuti oleh generasi selanjutnya. Umar membedakan ukuran *kharaj* dalam satu petak tanah menurut apa yang ditanam di dalamnya. Misalnya dalam satu petak tanah dengan ukuran lebih kurang seribu meter persegi apabila

²⁶⁰ *Ibid.*, h. 53

²⁶¹ *Ibid.*, h. 81

²⁶² *Ibid.*, h. 120

ladang gandum maka dipungut dua dirham, ladang kurma dipungut delapan dirham, dari ladang anggur dipungut sepuluh dirham.²⁶³

Cara memungut kharaj terbagi dua jenis: kharaj menurut perbandingan (*muqasimah*) dan kharaj tetap (*wazifah*). Kharaj menurut perbandingan ditetapkan porsi hasil seperti setengah atau sepertiga hasil itu. Sebaliknya, kharaj tetap adalah beban khusus pada tanah sebanyak hasil alam atau uang persatuan lahan. *Kharaj* menurut perbandingan pada umumnya dipungut pada setiap kali panen, sedangkan *kharaj* tetap menjadi wajib setelah lampau satu tahun.²⁶⁴

Al-Daudi telah menerangkan *kharaj* tetap(*wazifah*), karena telah ditetapkan oleh Umar atas tanah Sawad :

وبعث عثمان ابن حنيف، فجعل على جريب البر ثمانية وأربعين درهماً، وعلى جريب الشعير أربعة وعشرين، وعلى جريب التمر اثني وعشرين، وقيل جعل جريب البر أربعة وعشرين، وعلى جريب الشعير اثني وعشرين، وعلى جريب التمر ستة²⁶⁵

“Umar mengutus Ustman Ibn Hanif..., maka dia menetapkan untuk ladang gandum empat puluh delapan dirham, dan untuk *syair* (beras berkecambah) dua puluh empat dirham, untuk kebun kurma dua belas dirham. Dan ada yang mengatakan untuk gandum dua puluh empat dan untuk *syair* dua belas dan untuk kurma enam dirham.”

Al-Mawardi membicarakan faktor-faktor yang menentukan kemampuan memikul pajak tanah/bumu sebagai berikut: orang yang menaksir kharaj atas sebidang tanah harus mempertimbangkan kemampuan tanah, salah satu faktor yang berkaitan dengan tanah itu sendiri adalah kualitas tanah yang dapat menghasilkan panen besar, atau menyebabkan hasil kecil karena kurang berkualitas. Faktor kedua berhubungan dengan jenis panen, karena padi-padian dan buah-buahan berbeda harganya, karena itu *kharaj* harus ditaksir sesuai dengan itu. Faktor ketiga mengenai cara irigasi karena panen yang dihasilkan dengan sistem irigasi air yang dipikul hewan atau diperoleh dengan kincir, tidak dapat dikenakan *kharaj* yang sama dengan panen yang dihasilkan oleh tanah yang diairi oleh air yang mengalir atau hujan.²⁶⁶

²⁶³ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii*, jilid VI, h. 113

²⁶⁴ M. A. Mannan, *Islamic Economic, Theory and Practice*, terj. M. Nastangin, Teori dan Praktek Ekonomi Islam (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1997), h. 250

²⁶⁵ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 46

²⁶⁶ *ibid.*, h. 251

Di Indonesia istilah *kharaj* ini di kalangan umat Islam tidak begitu populer. Istilah pajak tanah dikenal dengan istilah PBB (pajak Bumi dan Bangunan). Namun antara *kharaj* dan PBB terdapat perbedaan yang sangat mendasar. Dalam *kharaj*, pajak dipungut dengan memerhatikan faktor kesuburan tanah, jenis tanaman yang dihasilkan dan pengairan tanah. Dalam PBB, pajak terhadap tanah dan bangunan tidak memerhatikan faktor-faktor tersebut, yang penting setiap tanah dan bangunan hak milik dikenakan pajak pertahun.²⁶⁷

c.) status tanah *kharaj* yang memeluk agama Islam

Abu Ubaid berkata: “Adapun yang aku pilih adalah pendapat yang menyatakan apabila mereka masuk agama Islam, maka hukum mereka dikembalikan kepada kaum muslimin. Oleh karena itu tanah mereka menjadi tanah usyur, sebab syarat Rasulullah dan perjanjiannya bahwa *‘Barangsiapa yang masuk Islam, maka mereka mendapatkan hak dan kewajiban yang sama dengan kaum muslimin. Sebab, Islam menghancurkan dan menghapuskan perbuatan masa lalu.’* Apakah anda tidak memperhatikan bahwa mereka telah dipisahkan antara perbuatan masa lalunya seperti meminum khamar dan lain-lainnya jika mereka telah memeluk agama Islam? Demikian juga negeri-negeri mereka, tapi mereka tetap berkewajiban membayar *kharaj* selama mereka masih berstatus ahli *dzimmah*. Apabila telah memeluk agama Islam, maka mereka mesti melaksanakan fardhu yang telah diwajibkan atas mereka, seperti zakat. mereka mempunyai status yang sama seperti kaum muslimin lainnya.²⁶⁸

3.) *Usyur*

Adapun 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.”²⁶⁹

Penetapan *usyur* ini tidak terdapat dalil dalam Alquran ataupun Assunnah, namun merupakan ijtihad Umar di hadapan para sahabat dan tidak terdapat seorang pun yang menyanggahnya, sehingga merupakan ijmak (konsensus). Dengan demikian, Umar adalah orang pertama yang menetapkan *usyur* di dalam Islam. Umar menentukan pedagang yang diambil *usyur*, dimana ziyad bin Hudhair menyatakan, “Bahwa Umar bin al-Khattab

²⁶⁷ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 133

²⁶⁸ Abu Ubaid, *al-Amwal*, terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan, h. 225

²⁶⁹ Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, h. 570

mengutusnya dalam masalah *usyur* ke Iraq dan Syam, dan memerintahkannya untuk mengambil 2,5% dari kaum muslim, 5% dari kafir *dzimmi*, dan 10% dari kafir harbi.²⁷⁰

Dalam menerapkan *usyur*, Umar menunjuk petugas yang berwenang untuk memungut usyur dengan mendirikan lembaga yang bernama *Thaifah al-Usyur*, lembaga ini bertugas memungut *usyur* dan member sertifikat kepada yang telah melunasi *usyur* atau pun memberi sanksi kepada yang enggan membayar pajaknya.²⁷¹

Politik *usyur* yang ditetapkan Umar bukanlah politik yang kaku, namun memiliki fleksibilitas besar yang menjadikannya sarana yang penting dalam pengaturan hubungan ekonomi dengan negara-negara non Islam dengan sesuatu yang merealisasikan kemaslahatan kaum muslimin.²⁷²

Dewasa ini, pungutan pabean didasarkan atas komoditas. Komoditas yang termasuk barang mewah dikenai pungutan yang tinggi, dan kebutuhan lain yang lebih pokok dikenai pungutan yang lebih rendah. Namun untuk barang kebutuhan pokok seperti beras dan gula, jika impor dibebaskan dari pungutan dapat menurunkan harga di dalam negeri, dan menyebabkan kerugian para petani. Perdagangan antarnegara sekarang umumnya dilakukan dengan pelaku perusahaan yang pemilikannya bercampur, pajak pabean umumnya didasarkan atas jenis komoditas yang ditetapkan sesuai kebijakan nasional masing-masing.²⁷³

Organisasi perdagangan dunia (WTO) melakukan pertemuan periodic yang bertujuan mengatur tarif perdagangan. WTO memiliki ideology pasar, di mana perdagangan bebas dengan tariff nol sangat didambakan. Zona perdagangan bebas kini terbentuk seperti NAFTA (North America Free Trade Area), AFTA (Asean Free Trade Area) yang secara bertahap membebaskan antarnega tersebut untuk komoditas tertentu. MEE (Masyarakat Ekonomi Eropa), melangkah lebih jauh dengan menetapkan mata uang bersama. Usyur di dalam syariat Islam tidak secara teknis terlalu berbeda dengan tujuan-tujuan tersebut. Komoditas dan faktor produksi tertentu perlu sebebaskan mungkin antarnegara, dan komoditas tertentu masih perlu dilindungi dari persaingan negara lain, kebutuhan pragmatis ini juga pernah terjadi dalam khazanah Islam.²⁷⁴

b. Pendapatan nonperiodik

²⁷⁰ *Ibid.*, h. 570

²⁷¹ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 134

²⁷² Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, h. 579

²⁷³ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 34

²⁷⁴ *Ibid.*, h. 34

Ulama kita mengatakan: “inilah tiga nama yang masuk dalam kategori pendapatan nonperiodik: *anfal*, *ghanimah*, dan *fai*. Adapun arti dari *fai* adalah tambahan sebagaimana yang sudah kita jelaskan, dan masuk dalam golongannya adalah *ghanimah* karena ia merupakan suatu tambahan yang halal untuk umat ini. *Ghanimah* adalah harta yang diambil dari orang kafir melalui perantara perang, sedangkan *fai* yang diambil tanpa peperangan, karena ia akan dikembalikan kepada asalnya yang hak untuk memilikinya dan kaum mukmin bisa memanfaatkannya²⁷⁵ .

1.) *Anfal*

Al-Daudi mendefinisikan *anfal* sebagai berikut:

الأنفال هي الزيادة. لأن الله تعالى زادهم إياهم على ما منحهم من الفتح²⁷⁶

“*Al-Anfal* artinya bertambah, karena Allah melebihkan dari yang mereka peroleh ketika penaklukan.”

Fai secara literal berarti mengembalikan segala sesuatu. Secara hukum berarti seluruh harta yang diperoleh dari musuh, baik berupa tanah, dan juga barang bergerak yang ada di dalamnya. Dalam sistem modern di mana pemerintahan silih berganti, maka seluruh tanah, apa yang terkandung di dalamnya, perusahaan-perusahaan dan harta bergerak di atasnya tetap menjadi milik negara dan sah secara hukum dikelola untuk sumber keuangan bagi pemerintah berikutnya.²⁷⁷

Oleh karena itu al-Daudi menyebutkan:

واسم الفئ و الأنفال يشتملان على الكل²⁷⁸

“Sebutan *fai* dan *al-Anfal* saling melengkapi satu sama lain.”

Jadi, makna dari pada *al-Anfal* adalah *ra'sul ghanimah* artinya ia merupakan bagian dari pada *ghanimah* yang diberikan pemimpin sesuai dengan hasil keputusannya atau ijtihadnya, bagi siapa yang mau dengan melihat sebab-sebabnya sebelum pembagian *ghanimah*. Disini al-Daudi mengisyaratkan bahwa *al-Anfal* di berikan dalam jumlah yang banyak sebagaimana diberikan ketika fase lemahnya kaum muslimin, dia berkata:

²⁷⁵ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h.125

²⁷⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 77

²⁷⁷ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 31

²⁷⁸ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 77

عن عبادة ابن أن النبي عليه السلام كان يكره الأنفال ، وقال مقوي المسلمين على ضعفهم²⁷⁹

“Dari Ubadah bahwa sesungguhnya Nabi saw tidak menyukai *anfāl*, dan berkata: “berilah sebagai penguat kaum muslimin dari kelemahan mereka.”

Pendapat ini dikuatkan dengan *ilat* dengan perkataan al-Daudi:

وهذا إن صح فإنما كان في وقت بعينه لضعفهم وقلة المغنم²⁸⁰

“dan adapun tentang masalah ini walaupun benar, maka itu ketika masa lemahnya kaum muslimin dan sedikitnya *ghanimah*.”

Al-Daudi juga menukilkan pada bab selanjutnya tentang perpedaan pendapat ulama tentang bolehnya *naḥāl* sebelum perang secara syar’i, dimana dia menyebutkan dari penduduk Syam dibolehkan untuk kerajaan yang dikelurkan dari para tentara. Al-Daudi berkata:²⁸¹

روى أهل الشام و غيرهم أن السرايا كانوا ينفلون الربع في البداية و الثلث في القبول من رأس الغنيمة
وقال به أهل العراق²⁸²

“Penduduk Syam dan lainnya meriwayatkan bahwa para pasukan mereka mendapatkan *naḥāl* seperempat pada permulaan perang dan sepertiga ketika kembali dari harta *ghanimah*, dan penduduk Iraq juga mengatakan demikian.”

Namun, al-Daudi meriwayatkan dari Imam Malik bahwa hukumnya makruh, dia berkata:

لا ينبغي أن يقاتل أحد للدني²⁸³

“Tidak seyogyanya seseorang berperang karena mengharap dunia.”

Yang anehnya al-Daudi tidak sependapat dengan Imam Malik, menurutnya jika pemimpin sudah melaksanakan dengan berlalunya waktu, maka hal tersebut maka dibolehkan, ia berkata:

فإن فعل أو ذكر النفل قبل القتال مضى على ما قال لأنه أمر قد اختلف فيه فصار كحكم قد نفذ²⁸⁴

²⁷⁹ *Ibid.*, h. 25

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 127

²⁸² Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 33

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*

“Maka, apabila dibagikan sebelum perang, dan berbeda dengan apa yang sudah ditetapkan, karena adanya perbedaan maka hukumnya menjadi terlaksana.”

2.) *Ghanimah*

Al-Daudi mendefinisikannya:

والغنيمة ما غلبوا عليه²⁸⁵

“*Ghanimah* adalah yang diperoleh dari peperangan.”

Barang rampasan perang merupakan salah satu sumber pendapatan negara Islam yang berkurang. Pendapatan ini terus bertambah selama masa ekspansionis Islam, karena itu , secara teknis, barang rampasan perang adalah harta benda yang diambil dengan kekerasan selama perang. Sebelum kedatangan Islam, tentara yang menang atau kepala suku biasanya menyimpan seluruh barang rampasan perang. Tapi berangsur-angsur Islam membawa perubahan dalam pandangan mental tentara muslim. Islam membatasi tuntutan tentara penakluk pada empat seperlima dari seluruh hasil dengan menahan seperlima bagian rampasan untuk kesejahteraan masyarakat.²⁸⁶

Al-Daudi mengatakan, “ijmak ulama bahwa semua apa yang diperoleh tentara daripada harta rampasan perang selain salab dan makanan, seperlima dibagikan bagi yang Allah sebutkan dalam ayat khumus dan empat seperlima bagi orang-orang merdeka dari para prajurit kecuali apabila ada anak kecil daripada mereka yang tidak ikut perang atau perempuan, maka bagi mereka tidak mendapat bagian,”

3.) *Fai*

Al-Daudi mendefinisikan:

ما أرجعه الله إليهم من مال العدو²⁸⁷

“Apa yang Allah beri daripada harta musuh”

Fai dalam pengertian yang sebenarnya adalah sesuatu yang dikuasai oleh umat Islam dari tangan orang kafir tanpa pengerahan pasukan berkuda maupun unta, juga tanpa ada kesulitan serta tanpa melakukan pertarungan atau pertempuran. Dan kejadian ini dalam

²⁸⁵ *Ibid*, h. 77

²⁸⁶ M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 251

²⁸⁷ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 77

sejarah Islam adalah perginya Bani Nadhir atas pengepungan yang dilakukan pasukan muslimin selama beberapa hari.²⁸⁸

Harta *fai* merupakan pendapatan negara selain yang berasal dari zakat. jadi termasuk di dalamnya *kharaj*, *jizyah*, *ghanimah*, *usyur* dan pendapatan dari usaha komersil pemerintah. Definisi ini lebih mempertimbangkan kondisi ekonomi kontemporer saat ini yang strukturnya cukup berbeda dengan keadaan pada masa Rasulullah. Sayangnya di era kini konsep ini terbalik, justru instrument pajak adalah iuran yang wajib dan dikukuhkan dalam regulasi yang mengatur sesuai dengan definisi yang diberikan.²⁸⁹

Al-Daudi menyatakan bahwa Allah telah mengkhususkan Nabi saw dengan *fai*, untuk kepentingan dan kemaslahatan kaum Muslimin. jadi ia berkata: “bahwa Allah telah mengkhususkan untunya bukan untuk umatnya, dimana beliau mengambil untuk makanan pokok keluarganya setahun dan sisanya untuk kendaraan , alat-alat perang persiapan di jalan Allah.” Harta *fai* dapat muncul melalui banyak cara, seperti melalui perdamaian, *jizyah*, dan *kharaj* (pajak tanah). Harta *fai* dapat juga timbul karena seorang musuh memasuki wilayah Islam membawa harta, kemudian hartanya diambil oleh umat Islam, atau terjadi karena tentara musuh lari meninggalkan harta bendanya sebelum terjadinya peperangan.²⁹⁰

4. Pengeluaran Negara

a. Pengeluaran Zakat

Jaminan sosial oleh Negara ialah suatu sistem modern yang telah dijalankan oleh ummat manusia sesudah pengalaman-pengalaman pahit serta sejarah panjang ketidakadilan sosial. Salah satu diantara keagungan Islam adalah bahwa ia memerintahkan sistem tersebut dikala eropa masih hidup dalam kegelapan sosial. Namun sementara orang yang terpukau oleh sistem-sistem yang diimport dari barat atau dari timur menuduh sistem yang sama itu sebagai kemunduran dan keterbelakangan apabila Islam yang melaksanakannya.²⁹¹

Zakat merupakan bentuk nyata solidaritas sosial Islam. Dengan zakat dapat ditumbuhkan rasa kebersamaan dan tanggungjawab untuk saling menolong di antara anggota masyarakat , sekaligus menghilangkan sifat egois dan individualistik. Zakat telah

²⁸⁸ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 127

²⁸⁹ Ibid., h. 128

²⁹⁰ <http://www.republika.co.id>, Aturan Islam Tentang Harta Rampasan Perang, di akses tanggal 10 Agustus 2013

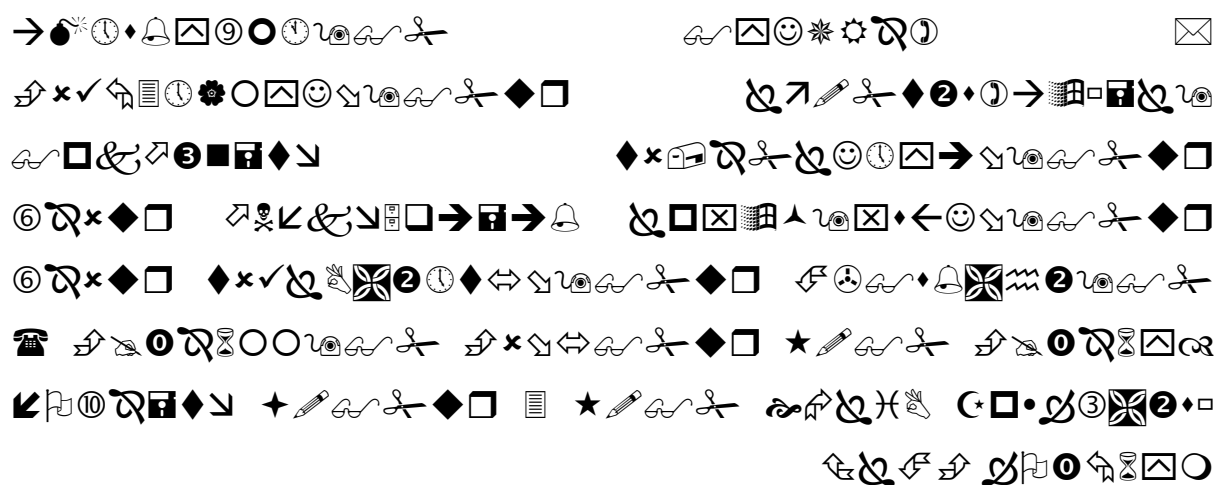
²⁹¹ Muhammad Qutb, *Salah Paham Terhadap Islam*, ter.Hersri(Bandung: Perpustakaan Salman ITB, 1980), h. 163

direalisasikan secara nyata dan sukses dalam sejarah Islam, sampai pernah tidak ditemukan lagi orang-orang fakir yang berhak mendapat zakat.²⁹²

Baik kiranya diingat bahwa masyarakat Islam mencapai taraf yang dicita-citakan selama pemerintahan Umar Ibn Abdul Aziz. Zakat dikumpulkan tetapi para petugas zakat tidak berhasil menemukan seorang pun yang mau menerimanya, tidak ada seorang pun kaum muslimin zaman itu yang patut menerima zakat. dengarlah apa yang dikatakan Yahya Ibn Said, seorang pengumpul zakat di zaman Umar Ibn Abdul Aziz: “Umar Ibn Abdul Aziz mengirim aku untuk mengumpulkan zakat dari Afrika. Aku kumpulkan zakat itu dan kemudian aku mencari orang-orang miskin untuk menerimanya, tetapi tidak seorang pun aku temukan, bahkan tidak ada orang yang mau menerimanya, karena Umar Ibn Abdul Aziz telah membuat orang-orang yang menjadi kaya.”²⁹³

Zakat merupakan bagian terpenting daripada material baitul mal dalam Negara islam. Dan telah kita sebutkan peran zakat yang mengambil peran utama dalam penerimaan pendapatan Negara. Di dalam Alquran sering disebut kata zakat secara umum sama seperti perintah shalat. Dan tidak ada penjelasan secara detil tentang apa saja yang wajib bagi zakat, kadarnya dan syaratnya. Namun hadis menjelaskan keumuman zakat yang ada di dalam Alquran.

Akan tetapi mengenai pengeluaran zakat, Alquran sudah menetapkan secara khusus kepada siapa saja di distribusikan tidak seperti fai yang pengeluarannya bisa digunakan secara umum. Adapun orang-orang yang berhak memperoleh zakat telah ditentukan Allah Dalam surat al-Taubah ayat 60:



²⁹² Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 155

²⁹³ Muhammad Qutb, *Salah Paham Terhadap Islam*, h, 164

“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.”

Al-Daudi memberi pernyataan tentang ayat di atas beliau mengatakan

فقال : لم يكن سبحانه فرضها إلى غيره²⁹⁴

Dia berkata: “ Allah tidak mewajibkannya untuk golongan lain.

Dari pernyataan al-Daudi menunjukkan bahwa untuk mendistribusikan zakat ini tidak boleh keluar daripada delapan ashnaf yang disebutkan di dalam surat al-Taubah ayat 60.

Kemudian al-Daudi melanjutkan dengan menjelaskan cara pembagian untuk delapan ashnaf, al-Daudi mengatakan:

واختلفوا في قسمها فقليل : تقسم أثمانا على عدد الأصناف أو أسباعا و قليل : يؤثر من كانت به الحاجة من تلك الأصناف، وينتقل ذلك بانتقال الحاجة إلى من انتقلت إليه منهم²⁹⁵

“Para ulama berbeda pendapat tentang cara pembagiannya, ada yang mengatakan dibagi seperdelapan sesuai dengan *ashnaf* atau seperti tujuh dan ada yang mengatakan dibagi kepada yang memerlukan dari *ashnaf* tersebut, jadi zakat terus berganti-ganti kepada *ashnaf* yang sangat membutuhkan.”

Dari pandangan al-Daudi dapat kita dapati juga beberapa pandangan tentang pembagian delapan ashnaf yang telah disebutkan dalam surat at-Taubah ayat 60 di antaranya:

- a. Menurut Imam syafii bahwa huruf lam (ل) di atas menandakan Lam al-Tamlik, seperti di dalam sebuah kalimat المال لزيد و عمرو و بكر , maka mestilah bermakna sama rata²⁹⁶ atau meliputi semuanya²⁹⁷. maka sama seperti yang disebutkan Ibn Hazm bahwa Seorang pemimpin harus memisah-misah bagian masing-masing sehingga untuk orang miskin satu bagian, fakir satu bagian, untuk memerdekakan budak satu

²⁹⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 151

²⁹⁵ *Ibid.*, h. 154

²⁹⁶ Imam Qurthubi, *al-Jami al-Ahkam* (Lebanon: Muassasah Risalah, 2006), jilid X, h. 245

²⁹⁷ Ibn Katsir, *Tafsir Alquran al- 'Adhim*, jilid VII, h. 218

bagian, orang-orang yang berhutang satu bagian, Ibnu Sabil satu bagian, amil satu bagian dan untuk para muallaf yang dibujuk hatinya satu bagian.

- b. ada juga yang membagi bagian kepada enam saja tanpa dimasukkan amil dan muallaf
- c. tidak boleh membagi lebih sedikit daripada tiga bagian, kecuali jika tidak ditemukan, maka baginya memberi yang ia temukan.²⁹⁸
- d. sebagian ulama mengatakan bahwa boleh memberikan zakatnya kepada 1 ashnaf saja.²⁹⁹ Dari Hudzhaifah, ia berkata, “apabila engkau telah menyerahkan zakat harta kepada salah satu di antara ashnaf yang delapan, maka yang demikian itu sudah diperolehkan (Sah). Hajjaj berkata, “saya pernah bertanya pada Atha’ mengenai yang demikian itu. Ia berkata, ‘boleh-boleh saja.’” Dari Ibn Abbas, ia berkata. “apabila engkau telah menyerahkan zakat kepada satu ashnaf saja di antara ashnaf yang delapan, maka yang demikian itu sudah cukup. Tujuan firman Allah Sesungguhnya zakat hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin..(at-Taubah:60). Dan seterusnya supaya tidak diberikan kepada selain golongan ini.³⁰⁰

Maka tidak boleh mengeluarkan zakat selain daripada ashnaf yang telah Allah sebutkan seperti membangun masjid, jembatan, irigasi, perbaikan jalan, menutup luapan air, mekafankan mayit, melayani tamu, dan seumpamanya yang tergolong perbuatan yang bersifat *qurbah* yang belum Allah sebutkan. karena firman Allah : “ bahwasanya sedekah itu untuk orang-orang fakir dan miskin....” Menunjukkan pembatasan dan ketetapan, sehingga menetapkan yang telah disebutkan dan menafikan selainnya³⁰¹

Oleh karena itu kita akan membahas tentang pengeluaran negara khususnya pendistribusian zakat yang memiliki peranan penting dalam negara untuk mensejahterakan masyarakat sebagai tanda bukti nyata solidaritas sosial Islam.

1.) *Ashnaf* pertama: kaum fakir dan miskin

Didalam surat al-Taubah Allah mendahulukan orang-orang fakir dan miskin, sehingga ini menunjukkan kepada kita bahwa tujuan utama daripada zakat adalah menghilangkan

²⁹⁸ Ibn Hazm, *al-Muhalla* (Mesir: Idarah al-Thaba’ah al-Munirah, 1352H), jilid VII, h. 143

²⁹⁹ Ibn Katsir, *Tafsir Alquran al- ‘Adhim*, jilid VII, h. 219

³⁰⁰ Abu Ubaid, *al-Amwal*, terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan, h. 695

³⁰¹ Ibn Qudamah, *al-Mughni* (Kairo, Dar al-Hadis, 2004), jilid III, h. 442

kefakiran dan kemiskinan dalam masyarakat Islam³⁰². Orang-orang fakir miskin didahulukan karena mereka lebih membutuhkan daripada kelompok-kelompok lain.

Masalah kemiskinan merupakan salah satu penyebab munculnya permasalahan perekonomian masyarakat, karena definisi kemiskinan adalah lemahnya sumber penghasilan yang mampu diciptakan individu masyarakat yang juga mengimplikasikan akan lemahnya sumber penghasilan yang ada dalam masyarakat itu sendiri dalam memenuhi segala kebutuhan perekonomian dan kehidupannya. karena itu para ahli ekonomi senantiasa berusaha untuk mencari solusi dan pemecahan terhadap permasalahan kemiskinan yang makin merebak dan juga merumuskan teori ekonomi, serta penerapannya yang mampu mengentaskan kemiskinan.³⁰³

Yusuf Qardhawi menuliskan bahwa Imam Manawi dalam kitabnya *Faidhul Qadr* menyebutkan, bahwa ada keterkaitan kuat antara kekafiran dan kefakiran, karena kefakiran merupakan langkah menuju kekafiran. Seorang yang fakir miskin, pada umumnya akan menyimpan kedengkian kepada orang yang mampu dan kaya. Sedang iri dengki mampu menyapakan semua kebaikan. Mereka mulai menumbuhkan kehinaan dalam hati mereka, di saat mereka mulai melancarkan segala daya upayanya demi mencapai tujuan kedengkian mereka tersebut. Kesemuanya ini mampu menodai agamanya dan juga menimbulkan adanya ketidak ridhaan atas takdir yang telah ditetapkan yang akhirnya tanpa sadar akan membuatnya mencela rezeki yang telah datang padanya. walaupun ini semua belum termasuk ke dalam kekafiran, namun sudah merupakan langkah untuk mencapai kekafiran itu sendiri.³⁰⁴

Namun siapakah yang dimaksud dengan orang fakir dan miskin?

فقال : واختلف في الفقراء و المساكين من هم فقيل : الفقير من له البلغة، المسكين الذي لا شيء له وقيل : الفقير الذي لا شيء له، و المسكين الذي له شيء، و قيل الفقير الذي لا مال له وليس به زمانة و المسكين الذي به زمانة، و قيل: الفقير الذي لا يسأل، و المسكين الذي يسأل و قيل الفقراء من المهاجرين و المساكين من غير المهاجرين، وقيل : الفقير المسلم و المسكين الذمي³⁰⁵

³⁰² .Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, h. 557

³⁰³ Yusuf Qardhawi, *SPEKTRUM ZAKAT, Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, terj. Sari Narulita (Jakarta: Zikrul Hakim, 2005), h. 21

³⁰⁴ *Ibid.*, h. 26

³⁰⁵ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 151

Al-Daudi berkata: “ada perbedaan siapakah yang disebut fakir dan miskin. Ada yang mengatakan bahwa orang fakir itu yang mempunyai nafkah(kehidupan yang memadai), dan miskin mereka yang tidak memiliki apa-apa. Ada yang mengatakan bahwa orang fakir yang tidak memiliki apapun dan miskin yang memiliki sesuatu. Ada yang mengatakan bahwa orang fakir adalah yang tidak mempunyai harta dan tidak ada padanya cacat tubuh sedangkan miskin yang ada padanya cacat tubuh. Dan ada yang mengatakan bahwa orang fakir adalah orang yang tidak meminta-minta dan orang miskin yang suka meminta-minta. Ada juga yang mengatakan bahwa orang fakir itu dari golongan muhajirin dan orang miskin bukan dari golongan muhajirin. Dan ada yang mengatakan juga bahwa orang fakir itu orang Islam dan miskin itu dari kafir *dzimmi*.”

Menurut imam Hanafi: “orang miskin lebih buruk kondisinya dari orang fakir.” Qatadah berkata: “orang fakir itu yang cacat tubuhnya, sedangkan orang miskin yang sehat jasmaninya.”³⁰⁶

Tetapi pendapat jumhur, justru berbeda. Sebenarnya keduanya adalah dua golongan tapi satu macam. Yang dimaksud adalah mereka yang dalam kekurangan dan dalam kebutuhan. Tetapi para ahli tafsir dan ahli fikih berbeda pendapat pula dalam menentukan secara definitif arti kedua kata tersebut secara tersendiri, juga dalam menentukan apa makna kata itu. Fakir dan miskin – seperti Islam dan Iman – atau seperti pendapat ulama yang mengatakan: “kalau dikumpulkan terpisah dan bila dipisah terkumpulkan.”³⁰⁷

Setelah kita mengetahui pengertian daripada fakir dan miskin, maka sekarang kita akan melihat kadar zakat yang hak mereka terima. Maka disini Ulama berbeda pendapat tentang kadar pembagian antara kaum fakir dan miskin, al-Daudi mengatakan:

فيقول : واختلف في القدر الذي يعطي منها الفقير فقيل يعطي حتى يبلغ الحد الذي تجب عليه الزكاة و قيل: إن أعطى ذلك في دفعة واحدة فلا بأس أن يعطي أكثر مما تجب فيه الزكاة، و يعطى من له دار و خادم إذا لم يكن فيهما فضل عن كيفية ما إذا بيعا..³⁰⁸

“ulama berbeda pendapat dalam hal kadar/ukuran yang berhak diterima oleh orang fakir.ada yang mengatakan diberikan sesuai jumlah yang wajib dikeluarkan. Dan ada yang mengatakan tidak mengapa diberi sekaligus dalam jumlah banyak dari kadar wajib zakat. dan diberikan

³⁰⁶ Ibn Katsir, *Tafsir Alquran al- 'Adhim*, jilid VII, h. 19,

³⁰⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 511

³⁰⁸ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 155

bagi siapa yang mempunyai rumah dan pelayan jika tidak didapati dari keduanya kelebihan untuk mencukupi kebutuhan...”

Dari sini dapat kita simpulkan bahwa ada dua poin yang utama yaitu:³⁰⁹

Pertama, memberi kepada keduanya secukupnya tanpa ada ketentuan besarnya yang diperoleh dari harta tersebut.

Kedua, diberikan dengan adanya ukuran tertentu dari pada harta, dan besar kecilnya disesuaikan dengan mustahik lain.

Al-Daudi juga menyebutkan bahwa orang-orang yang mempunyai rumah dan pelayan pun apabila tidak dapat mencukupi kebutuhannya maka dia beri zakat. Imam Malik mengatakan yang dinukilkan dalam tafsir al-Qurthubi mengatakan “apabila harga rumah dan pelayan tidak memberi kelebihan (untuk kehidupan) maka boleh ia mengambil zakat, apabila tidak, maka baginya tidak boleh mengambil zakat.”³¹⁰

Fakir miskin terbagi menjadi dua macam:³¹¹

Pertama, orang miskin yang sanggup bekerja dan mencari nafkah, juga dapat mencukupi dirinya sendiri seperti tukang, pedagang dan petani. Akan tetapi mereka kekurangan alat pertukangan atau modal untuk berdagang, atau kekurangan tanah, alat pertanian dan pengairan, maka mereka wajib diberi sesuatu yang memungkinkan dapat mencari nafkah yang hasilnya dapat mencukupi sepanjang hidup, sehingga mereka tidak membutuhkan zakat lagi untuk membeli hal-hal yang diperlukan dalam melangsungkan usahanya, baik sendiri-sendiri maupun bersama.

Kedua, orang miskin yang tidak mampu mencari nafkah, seperti orang lumpuh, orang buta, orangtua, janda, anak-anak dan sebagainya. Kepada mereka boleh diberikan zakat secukupnya. Misalnya diberi gaji tetap yang dapat dipergunakannya untuk setiap tahun, bahkan baik juga diberikan bulanan apabila dikuatirkan orang itu berlaku boros atau mengeluarkan uang di luar kebutuhan yang penting.

2.) *Asnaf* kedua: *Amil* zakat

Al-daudi menyebutkan definisi dari Amil yaitu:

³⁰⁹ Yusuf Qardhawi, *Fiqh al-Zakat* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2006), jilid II, h. 575

³¹⁰ Imam al-Qurthubi, *al-Jami'ul Ahkam Alquran* (Beirut, Muassasah Risalah, 2006), jilid X, h. 251

³¹¹ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 536

“Mereka orang-orang yang mengumpulkan(Zakat).”

Definisi yang al-Daudi nyatakan dalam kitabnya menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan ‘*amiluna ‘alaiha* yaitu orang-orang yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat, mulai dari para pengumpul sampai kepada bendahara dan para penjaganya. Juga mulai dari pencatat sampai kepada penghitung yang mencatat keluar masuk zakat, dan membagi kepada para mustahiknya. Allah menyediakan upah bagi mereka dari harta zakat sebagai imbalan dan tidak diambil dari selain harta zakat.³¹³

Para amil zakat mempunyai berbagai macam tugas dan pekerjaan semua berhubungan dengan peraturan soal zakat. yaitu soal sensus terhadap orang-orang yang wajib zakat dan macam zakat yang diwajibkan padanya. Juga besar harta yang wajib dizakat. Kemudian mengetahui para mustahik zakat, berapa jumlah mereka, berapa kebutuhan mereka serta besar biaya yang dapat mencukupi dan hal-hal lain yang merupakan urusan yangb perlu ditangani secara sempurna oleh para ahli dan petugas serta para pembantunya.³¹⁴

Di zaman kita sekarang sarana zakat dapat dibagi ke dalam dua urusan pokok:³¹⁵

Pertama: urusan pengumpul/penghasil zakat, para petugas penghasil zakat melaksanakan pengumpulan zakat. tugas mereka menyerupai tugas penagih pajak pada zaman kita sekarang. Di antara tugas itu, ialah melakukan sensus terhadap orang yang wajib zakat, macam harta yang mereka miliki, dan besar harta yang wajib zakat.

Kedua: urusan pembagi zakat, urusan ini lebih dekat dengan apa yang dilakukan Departemen sosial di zaman kita sekarang. Urusan ini memilih cara yang paling baik untuk mengetahui para mustahik zakat, kemudian melaksanakan klarifikasi terhadap mereka dan menyatakan hak-hak mereka. Juga menghitung jumlah kebutuhan mereka dan jumlah biaya yang cukup untuk mereka. Akhirnya meletakkan dasar-dasar yang sehat dalam pembagian zakat tersebut, sesuai dengan jumlah dan kondisi sosial.

Kemudian al-Daudi mengatakan:

³¹² Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 152

³¹³ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 545

³¹⁴ *Ibid.*, h. 546

³¹⁵ *Ibid.*

فيعطون منها بمعنى الإجارة كانوا أغنياء أوفقرآء، إلا بني هاشم فإنهم لا يستعملون عليها³¹⁶

“Maka mereka diberikan zakat dalam arti sewa-menyewa, baik mereka dari orang yang kaya ataupun fakir, kecuali bani Hasyim karena mereka tidak berhak menerimanya.”

Maksudnya bahwa para petugas zakat itu seperti pegawai dalam suatu instansi negara, walaupun mereka hanya bergelut dalam perkara agama dalam hal ini adalah zakat, namun selalu melayani untuk kemaslahatan fakir miskin.

Seorang amil zakat hendaknya memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:³¹⁷

- a. Hendaklah ia seorang Muslim
- b. Petugas zakat itu seorang mukallaf
- c. Petugas zakat itu hendaklah orang yang jujur
- d. Memahami hukum-hukum zakat
- e. Kemampuan untuk melaksanakan tugas
- f. Amil zakat disyaratkan laki-laki

Amil tidak boleh berasal dari kerabat Rasulullah saw karena mereka tidak berhak menerima zakat, berdasarkan pada hadis shahih yang diriwayatkan oleh Muslim dari Abdul Muthalib Ibn Rabi'ah Ibn al-Haris, bahwa ia dan Fadhl Ibn al-'Abbas memohon kepada Rasulullah saw agar dijadikan amil zakat, maka Rasulullah menjawab:

إن الصدقة لا تحل لمحمد و لا لآل محمد إنما هي أوساخ الناس

“sesungguhnya zakat tidak dihalalkan bagi Muhammad dan keluarganya. Sesungguhnya zakat adalah kotoran(harta) manusia.”³¹⁸

Bagian petugas zakat (*amil*) ini mesti dilihat kepada usahanya dan prestasinya dalam memungut zakat secara amanah dan *iffah*. kemudian diberikan bagian zakat sesuai dengan tugas yang telah dijalankannya, dan sesuai dengan usahanya di dalam pengumpulan zakat. lalu para anggotanya sama-sama memungut zakat, maka mereka juga diberi bagian zakat

³¹⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 152

³¹⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 551

³¹⁸ Ibn Katsir, *Tafsir Alquran al- 'Adhim* , jilid VII, h. 221

sesuai dengan usaha dan hasil pengumpulan zakat mereka. Barangkali yang demikian mesti mencapai standar, yaitu kurang lebih seperempat dari ketentuan bagian amil.³¹⁹

Tidak disyaratkan bagi petugas zakat dari golongan orang kaya atau fakir, karena mereka mendapatkan upah dari hasil kerja mereka baik dari orang kaya atau fakir yang merupakan timbal balik(kerja). Sebagaimana yang diriwayatkan Sahl Ibn Sa'd al-Sa'idi berkata: "bahwa Umar Ibn al-Khattab menugaskan aku menjadi petugas zakat, ketika aku akan pulang dan telah melaksanakan tugas, Umar memberiku upah,maka aku berkata padanya: "aku berkerja semata-mata karena Allah, dan hanya dari Allahlah upahnya." Umar berkata: "ambillah yang aku berikan untukmu,sungguh aku pernah melakukan ini pada masa Rasulullah saw seperti yang telah engkau kerjakan, maka aku diberikan sebagaimana aku berikan untukmu. Dan aku pun berkata sebagaimana engkau katakan juga. Maka Rasulullah saw bersabda: " apabila engkau diberikan bukan karena sebab minta-meminta maka makanlah dan bersedekahlah." Maka dari hadis ini menunjukkan bolehnya petugas zakat dari orang kaya dan fakir, dan juga dengan sabda Rasulullah saw: tidaklah halal zakat untuk orang kaya melainkan untuk lima orang: "orang yang berperang dijalan Allah,petugas zakat, orang berhutang, seseorang yang membeli harta zakat dnegan hartanya atau seseorang yang mempunyai tetangga yang miskin maka diapun bersedekah untuk orang miskin,lalu orang miskin itu menghadiahkan untuknya³²⁰

Para petugas zakat harus bersifat *afif* (menjauhkan diri dari sikap tercela) dengan tidak mengulurkan tanganya ataupun menerima sedikitpun dari uang zakat tersebut. Karena, sesungguhnya zakat diperuntukkan untuk fakir miskin dan penerima lainnya yang lebih berhak atasnya. Dan, ia pun telah mendapat bagian yang telah ditetapkan untuknya, sebagai honor atas pekerjaannya.³²¹

Rasulullah telah memberikan peringatan keras dalam menjaga harta zakat dan memperingati para petugasnya dengan azab yang pedih, apabila mereka tidak memperdulikan dan melanggar batasan-batasan yang telah ditetapkan dengan mengambil sesuatu yang bukan hak mereka yang telah mereka kumpulkan.³²²

³¹⁹ Abu Ubaid,*al-Amwal*,terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan, h. 697

³²⁰ Muhammad Zuhaili,*al-Mu'tamad fil Fiqh al-Syafii*, jilid II, h. 110

³²¹ Yusuf Qardhawi,*SPEKTRUM ZAKAT,Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*,terj. Sari Narulitah, h. 127

³²² *Ibid.*

Abu Yusuf menasehati Amirul Mukminin Harun al-Rasyid untuk berusaha keras dalam memilih petugas zakat. ia berkata: “ dan diperintahkanlah wahai Amirul Mukminin dalam memilih seorang yang amanah, *afif* (menghindari maksiat), yang mampu memberikan nasehat yang baik, terpercaya bagimu dan rakyatmu. Tugaskanlah untuk mengumpulkan zakat di seluruh negeri dan perintahkanlah mereka untuk menemui kepada kaum dan membuat mereka ridha dengan tugas mereka. Ia akan bertanya tentang mazhab mereka dan metode yang ditempuh dan keamanan mereka. Lalu mereka pun mengumpulkan zakat.”³²³

3.) *Asnaf* ketiga Muallaf

قوم من صناديد مضر ورؤساهم كانوا يستأفون على الإسلام...³²⁴

“Sekelompok dari golongan yang berani dan terpendang yang hati mereka cenderung kepada agama Islam...”

Yang dimaksud dengan *muallaf qulubuhum* mereka yang diharapkan kecenderungan hatinya atau keyakinannya dapat bertambah terhadap Islam, atau terhalangnya niat jahat mereka atas kaum muslimin, atau harapan akan adanya kemanfaatan mereka dalam membela dan menolong muslimin dari musuh.³²⁵

Muallaf qulubuhum ada dua golongan, golongan kaum kafir dan muslimin, adapun dari golongan orang kafir ada dua kelompok yaitu satu kelompok yang diharapkan kebaikan dan keislamannya dan satu kelompok lagi ditakuti karena keburukannya.

Dan *muallaf qulubuhum* dari golongan orang kafir maka tidak berhak mendapatkan zakat, karena zakat tidak boleh untuk orang kafir. Dan tidaklah diberi zakat kepada *muallaf qulubuhum* dari golongan kafir setelah Rasulullah wafat pada pendapat yang *al-ashah*.³²⁶

Imam Nawawi mengemukakan pendapat Imam Syafii, bahwa apabila diperbolehkan menarik hati orang kafir, maka harus diberi dari bagian kas kesejahteraan/kemaslahatan, seperti *fai* atau yang lain, dan jangan diberi bagian dari zakat, karena tidak ada bagian orang kafir atas zakat. adapun member zakat terhadap golongan muallaf dari kaum muslimin setelah Nabi wafat, Imam Syafii pendapatnya terbagi dua:

³²³ Abu Yusuf, *al-Kharaj*, h. 80

³²⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 152

³²⁵ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 563

³²⁶ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fil Fiqh al-Syafii*, jilid II, h. 111

Pertama, mereka jangan diberi bagian zakat, karena Allah telah memperkuat agama Islam, sehingga tidak dibutuhkan hati mereka terhadap Islam melalui harta.

Kedua, mereka harus diberi, karena maksud dan tujuan member zakat kepada mereka, setelah Nabi wafat pun terkadang ada. Dan apabila kitab menyatakan harus diberi, maka diambil dari mana pemberiannya itu?

Jawabannya ada dua pendapat pula: pertama, diambil dari zakat, berdasarkan ayat Alquran. Kedua, dari bagian kas seperti harta *fai* atau harta lain. Karena memberikan sebagian kepada mereka termasuk ke dalam kemaslahatan.³²⁷

Al-Qadhi Ibn al-Arabi berkata: “menurut pendapatku, apabila Islam sudah kuat, maka hilanglah golongan muallaf ini, namun apabila mereka membutuhkan, maka berilah mereka itu bagian, sebagaimana Rasulullah saw telah pernah memberinya, karena dalam hadis shahih disebutkan:

بدأ الإسلام غريباً وسيعود غريباً كما بدأ

“Islam berawal dianggap asing, dan kembali dianggap asing”³²⁸

Kemudian al-daudi menerangkan tentang waktu diberi zakat kepada golongan muallaf, berkata:

واختلف في الوقت الذي بدئ فيه بالاستتلاف فقبل أن يسلموا كي يسلموا و قبل بعد أسلموا كي يحبب إليهم الإيمان³²⁹

“Ada perbedaan pendapat tentang kapan zakat diberikan bagi muallaf. Ada yang mengatakan sebelum mereka masuk Islam supaya tergerak masuk Islam atau setelah mereka masuk Islam agar terpacu keyakinan yang kuat ke dalam hati mereka.”

4.) *Ashnaf* keempat: Dalam Memerdekakan Budak Belian (وفي الرقاب)

Riqab adalah bentuk jamak dari Raqabah. Istilah ini dalam Alquran artinya budak belian laki-laki (abid) dan bukan belian perempuan (amah). Istilah ini diterangkan dalam kaitannya dengan pembebasan atau pelepasan, seolah-olah Alquran memberikan isyarat dengan kata kiasan ini maksudnya, bahwa perbudakan bagi manusia tidak ada bedanya

³²⁷ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 569

³²⁸ Imam al-Qurthubi, *al-Jami al-Ahkam Alquran*, jilid X, h. 266

³²⁹ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 152

seperti belenggu yang mengikatnya. Membebaskan budak belian artinya sama dengan menghilangkan atau melepaskan belenggu yang mengikatnya.³³⁰

5.) *Ashnaf* kelima Orang yang berhutang

Al-Daudi mendefinisikan sebagai berikut:

من أَدان من غير فساد و لا يجدون قضاء لديونهم³³¹

“Orang yang berhutang dengan tujuan baik dan tidak mampu melunasi hutangnya.”

disini al-Daudi menjelaskan bahwa ada dua yang mungkin apabila dua hal itu ada maka berhak atasnya zakat

1. Orang yang berhutang bukan dengan tujuan kerusakan
2. Orang yang memang tidak mampu lagi untuk melunasi hutangnya.

Sehingga dari definisi tersebut menunjukkan bahwa orang yang berhutang selama bukan untuk dijalan maksiat maka untuknya diberi sesuai kebutuhannya. Yang dimaksud dengan kebutuhan disini adalah kebutuhan untuk membayar hutang. Gharimun adalah bentuk jamak dari gharim artinya orang yang mempunyai hutang. Sedangkan gharim(dengan panjang ra) artinya orang yang berhutang. Asal pengertian gharim menurut bahasa bermakna tetap sebagaimana firman Allah swt dalam surat al-Furqan ayat 65:

وَالَّذِينَ يَقُولُونَ يَا هَلْ أَتَاكَ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ السَّاعَةُ مُّزْجًا أُولَٰئِكَ يَمُوتُونَ
وَالَّذِينَ يَقُولُونَ يَا هَلْ أَتَاكَ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ السَّاعَةُ مُّزْجًا أُولَٰئِكَ يَمُوتُونَ
وَالَّذِينَ يَقُولُونَ يَا هَلْ أَتَاكَ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ السَّاعَةُ مُّزْجًا أُولَٰئِكَ يَمُوتُونَ
وَالَّذِينَ يَقُولُونَ يَا هَلْ أَتَاكَ مِنْ بَيْنِ يَدَيْهِ السَّاعَةُ مُّزْجًا أُولَٰئِكَ يَمُوتُونَ

Artinya: “Dan orang-orang yang berkata: "Ya Tuhan kami, jauhkan azab Jahannam dari kami, sesungguhnya azabnya itu adalah kebinasaan yang kekal". Dengan makna itu disebutkan ia sebagai gharim, karena hutang telah tetap padanya, dan disebut gharim karena tetap kepadanya orang yang mempunyai piutang.”³³²

6.) *Ashnaf* keenam: Fi sabillah (dijalan Allah)

³³⁰ Ibid., h. 587

³³¹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 154

³³² Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 594

يقول المؤلف وقوله (وفي سبيل الله) يحمل منها من لاهملان له، ويزود من لازاد له، وتسد منها الثغور ويتخذ منها الخيل والسلاح و الظهر عدة في سبيل الله³³³

Al-Daudi berkata: “Yang dimaksud fi sabilillah adalah yang mempunyai hutang dan tidak mampu melunasinya, member bekal kepada siapa yang tidak mempunyai bekal, dan diambil dari zakat diantaranya untuk kendaraan, senjata, dan baju luar untuk persiapan fi sabilillah.”

Maka maksud disini lebih kepada jihad karena arti secara *urf* dan syariat menunjukkan bahwa fi sabilillah adalah peperangan dan jihad. Dan banyak disebutkan di dalam Alquran seperti itu. Sebagaimana juga sabda Rasulullah saw: “ tidaklah halal sedekah bagi orang kaya kecuali diantaranya adalah orang yang berperang fi sabilillah (dijalan Allah)...”dan tidak ada disebutkan didalam golongan yang delapan atau delapan ashnaf yang diberikan bagian kepada orang yang berperang melainkan yang kita beri dari bagian fi sabilillah.³³⁴

Ada dua makna fi sabillah yaitu arti sempit dan luas; Adapun arti sempit adalah sebagaimana Menurut mazhab syafii bahwa fi sabilillah itu sebagaimana tertera dalam *minhaj*, Imam Nawawi dan *syarahnya*, oleh Ibn Hajar al-Haitami, bahwa mereka itu para sukarelawan yang tidak mendapat tunjangan tetap dari pemerintah, atau seperti kata Ibn Hajar, mereka tidak dapat bagian dari daftar gaji.³³⁵

Sedangkan kalau disimpulkan kesepakatan empat mazhab sebagaimana yang ditulis Yusuf al-Qardhawi dalam kitabnya *Fiqh al-Zakat* meliputi tiga sasaran:

Pertama, bahwa jihad itu secara pasti termasuk dalam ruang lingkup fi sabilillah

Kedua, disyariatkan menyerahkan zakat kepada pribadi mujahid

Ketiga, tidak diperbolehkan menyerahkan zakat demi kepentingan bersama

Dalam arti luas bahwa fi sabillah tidak terkhusus dalam ruang lingkup jihad, akan tetapi semua bentuk yang mencakup kemaslahatan, takarrub, dan perbuatan-perbuatan yang baik. Dia antara pendapat ini apa yang diingatkan oleh Imam al-Razi dalam tafsirnya, bahwa zahir lafaz dalam firman Allah “wa fi sabilillah” tidak wajib dikhususkan artinya pada orang yang

³³³ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 154

³³⁴ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fil Fiqh al-Syafii*, jild II, h. 115

³³⁵ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, 614

berperang saja. Kemudian dia berkata: “maka terhadap arti ini, Imam Qaffal dalam tafsirnya dari sebagian *fuqaha*, bahwa mereka itu memperkenankan menyerahkan zakat, pada semua bentuk kebajikan, seperti mengurus mayat, mendirikan benteng, meramaikan masjid, karena sesungguhnya firmanNya “wa fi sabilillah” bersifat umum, meliputi semuanya.³³⁶

7.) *Ashnaf* ketujuh: Ibnu sabil

Al-Daudi berkata:

المقتوع به في سفره إن كان له مال في بلده³³⁷

“Orang yang putus asa di dalam perjalanannya walaupun ia mempunyai harta di negerinya”

Jadi, Ibnu sabil adalah musafir atau orang yang ingin melakukan perjalanan dalam ketaatan bukan untuk kemaksiatan.³³⁸ Sedangkan Ibn zaid berkata: “Ibnu sabil adalah musafir, apakah ia kaya atau miskin. Jikalau ia mendapat musibah dalam bekalnya atau hilang, atau tertimpa suatu musibah, dan ia tidak memiliki apa-apa pada saat itu, maka ia mempunyai hak.³³⁹

Untuk memberi zakat kepada ibnu sabil dari harta zakat, ada syarat tertentu, dimana sebagian disepakati dan sebagian lagi diperselisihkan.³⁴⁰

Pertama, hendaknya ia dalam keadaan membutuhkan pada sesuatu yang dapat menyampaikan ke negerinya, sehingga apabila ia memiliki sesuatu yang dapat menyampaikan ke negerinya, maka jangan diberi.

Kedua, hendaknya perjalanan bukan perjalanan maksiat

Ketiga, pada saat itu ia tidak mendapatkan orang yang mau memberikan pinjaman kepadanya. Hal ini hanyalah bagi orang yang mempunyai harta di negerinya, dan mampu membayar pinjaman itu.

b. Pengeluaran Baitul Mal

Ketika kita membahas tentang sebuah institusi keuangan Islam, maka akan terlintas dalam pikiran kita ialah bank. Namun dalam Islam ada institusi yang memiliki pengaruh

³³⁶ *Ibid.*, h. 619

³³⁷ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 154

³³⁸ Wahbah Zuhaili, *Fiqh al-Islami Wa Adillatuhu*, jilid II, h. 876

³³⁹ Ibnu Jarir al-Tabari, *Jamiul Bayan ‘an Ta’wil Alquran* (Kairo: Dar al-Hijr, 2001), jilid XI, h. 530

³⁴⁰ Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat*, h. 656

besar dalam pengeluaran negara yaitu baitul mal. Sejarah mencertitakan bagaimana baitulmal menyokong dalam perekonomian negara. Lembaga Baitul Mal menjadi bagian yang sangat penting dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Maka dalam kajian ini kita akan membicarakan tentang pengeluaran baitul mal dari harta *fai*, dimana *fai* secara umum segala sesuatu yang masuk ke dalam baitul mal dari pendapatan, maka setiap harta yang diperoleh oleh kaum muslimin dan tidak berhak untuk dimilikinya maka ia merupakan hak baitul mal. Oleh karena itu dalam artian secara umum, pendapatan *fai* adalah pendapatan keuangan umum, dan pendistribusiannya juga untuk kalayak umum.³⁴¹ Harta *fai* merupakan pendapatan negara selain yang berasal dari zakat. jadi termasuk di dalamnya *kharaj*, *jizyah*, *ghanimah*, *usyur* dan pendapatan dari usaha komersil pemerintah.³⁴²

Peran pemerintah yang semakin luas tersebut mengakibatkan semakin besarnya dana yang harus disediakan untuk membiayai pengeluaran berbagai aktivitasnya. Pengeluaran pemerintah tersebut ada yang bersifat pengeluaran langsung (*exhaustive expenditure*) dan ada yang bersifat pemindahan (*transfer*).³⁴³

1.) Pandangan al-Daudi tentang macam-macam pengeluaran negara melalui baitul mal

a.) Gaji atau Belanja pegawai

Al-Daudi juga menulis satu bab dalam kitabnya dengan judul *al-Diwan wa Akhdzi al-atha'*, dalam bab ini daudi menceritakan tentang sejarah diwan dalam islam yang berawal pada masa Umar Ibn al-Khattab.

و لما كثر الناس زمن عمر أمر أن يجعل الديوان للأخذ العطاء و البعوث...³⁴⁴

“Ketika manusia (masyarakat) sudah banyak pada masa Umar, ia memerintahkan untuk membuat sebuah *diwan* sebagai tempat pengambilan gaji/pemberian dan delegasi.”

³⁴¹ Muhammad Ziyab, *al-Fikr al-Iqtishadi Inda Abi Ja'far Ibn Nasr Al-Daudi*, h. 136

³⁴² Nurul Huda, et al, *keuangan publik Islami*, h. 127

³⁴³ Ani Sri Rahayu, *pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 213

³⁴⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 69

Al-Daudi memakai kalimat *atha'* bukan *al-Rizq*, karena yang dimaksud oleh al-Dawudi dengan *atha'* adalah suatu nama yang diberikan oleh seorang pemimpin bagi yang berhak dari baitul mal.³⁴⁵

Al-Daudi menjelaskan belanja pegawai sebagai berikut:

قول عوام العلماء: أنه أبقاها ملكا لعامة المسلمين يعطي منها مقاتلهم و تسد ثغورهم و يرزق من يقوم بأمرهم من عمالهم و....بدئ فيه بالفقرآء حتى يغنوا ثم يكون ما بقي بين سائر المسمين³⁴⁶

“Jumhur Ulama mengatakan: “ bahwa Umar menetapkan kepemilikan untuk semua muslimin, diberikannya dari harta tersebut kepada pejuang-pejuang mereka, dan memberikan kepada yang berhak untuk para pegawai-pegawai.....dimulai dari yang orang yang fakir hingga menjadi kaya, dan sisanya untuk seluruh kaum muslimin.”

Sebenarnya mengatakan keberhakan pekerja pemerintah (pegawai negeri) akan gaji yang tidak kurang dari batas kecukupan itu menurut beberapa faktor, yang terpenting diantaranya adalah sebagai berikut:³⁴⁷

1. Melindungi pekerja dari suap atau khianat dengan melanggar terhadap apa yang di bawah kekuasaannya dari harta kaum muslimin.
2. Umar melarang para gubernur berdagang pada masa tugas mereka. Ini berarti mengharuskan perealisasi kecukupan mereka dari baitul mal.
3. Meluangkan waktu untuk bekerja.
4. Penentuan gaji bagi pegawai pemerintah tidak tunduk kepada sistem penawaran.

Di antara seyogyanya diketahui, bahwa gaji pegawai pemerintah meskipun ditentukan dengan kadar kecukupan sebagai batas maksimal, namun juga seyogyanya bila demikian sejalan dengan kondisi umum bagi umat. Karena jika umat mengalami krisis, maka kadar gaji seyogyanya ditentukan dalam perpekstif kondisi tersebut. Di sanalah, gaji terkadang turun dari kadar kecukupan.³⁴⁸

³⁴⁵ <http://islamport.com>. Di akses tanggal 16 juli 2013

³⁴⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 50

³⁴⁷ Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, h. 239

³⁴⁸ *Ibid.*, h. 240

Di antara hak terpenting yang ditetapkan Islam bagi pekerja adalah mendapatkan upah sebagai imbalan pekerjaannya, dimana Islam sangat besar perhatiannya tentang masalah upah ini, seperti dalam beberapa hal sebagai berikut:³⁴⁹

1. Ancaman keras bagi yang melanggar hak-hak orang lain dan tidak menepati upah mereka. Dalam hadis qudsi disebutkan,
“Allah ta’ala berfirman, *“terdapat tiga orang yang aku akan menjadi lawan mereka, yaitu orang yang bersumpah kepadaku kemudian ia menipu, orang yang menjual orang yang merdeka lalu makan hasilnya dan orang yang mempekerjakan orang lain, lalu pekerja tersebut menepatinya, dan ia tidak diberi upah.”*
Sungguh Umar ra memerintahkan kepada gubernur untuk menyampaikan hak kepada yang memilikinya, dan melarang mereka dari menghambat hak dari orang yang memilikinya seraya menjelaskan bahwa demikian itu termasuk kezaliman.
2. Di antara perhatian Islam adalah penentuan upah dan penjelasannya, sehingga tidak lagi terdapat kesamaran dan kerumitan di dalamnya. Dalam hadis disebutkan
“sesungguhnya Nabi saw melarang mempekerjakan seseorang sehingga ia menjelaskan kepadanya tentang upahnya.”
3. Di antara perhatian Islam tentang upah pekerja adalah memerintahkan penyerahan upah langsung sehabis selesai pekerja dari pekerjaannya.
4. Sesungguhnya para pakar hukum Islam (fuqaha’) memerhatikan hukum *ijarah* (persewaan) dan membuat tersendiri untuk bab khusus dalam kitab-kitab fikih mereka, dan merinci dengan perincian yang mendetail yang sesuai dengan urgensi tema ini.

Pada kenyataannya, dalam pola suatu masyarakat Islam, gaji yang layak bukanlah suatu konsesi, tetapi suatu hak asasi, yang dapat dipaksakan oleh seluruh kekuasaan negara. Bila reorientasi sikap negara telah dilaksanakan, maka penetapan gaji dan perumusan produktivitas sesungguhnya hanya merupakan soal penyesuaian yang tepat. Di semua negara Islam di dunia, sangat diperlukan ditegaskannya kembali cita-cita dinamik yang mengatur undang-undang perburuhan, dan menerima hak-hak buruh yang diakui seluruh dunia seperti, hak untuk mogok, mendapatkan gaji yang layak, jaminan sosial, laba, dan lain-lainya. Diterimanya hak-hak ini tidak berarti bahwa para pekerja akan mempunyai kebebasan tidak terbatas untuk melakukan apa

³⁴⁹ *Ibid.*, h. 238

saja. Islam mengutuk penyelewengan atau kecurangan dalam mengelapkan apa pun milik majikan.³⁵⁰

Sedangkan untuk jumlah pembagian dari pemerintah, al-Daudi menjelaskan adanya perbedaan:

وقد اختلف في كيفية القسم، وكان النبي صلى الله عليه وسلم يعطي بالوحي، وكان أبو بكر يساوي بين الناس ويقول: سوابقهم في الإسلام أعمال قد وقع أجرهم فيها على الله، وإنما هذا المال معاش يتساوى فيه الناس وكذلك فعل علي. وكان عمر بن الخطاب و عثمان يفضلان، وكان عمر جعل العطاء على السوابق...³⁵¹

“adanya perbedaan dalam sistem pembagian, dimana Nabi saw memberi dengan perintah wahyu, dan Abu Bakar memberi secara merata, ia berkata: “Orang sebelum kalian upah mereka dari Allah, dan ini adalah harta untuk penghidupan sehari-hari maka harus dibagi merata, dan Ali pun melakukan demikian. Umar dan Usman tidak sama rata (melebihkan). Namun Umar menjadikan gaji ini seperti orang terdahulu..”

Abu Ubaid berkata, “Pendapat Umar yang pertama dan sebelumnya adalah melebihi pemberian gaji kepada para sahabat senior dan yang selalu memberikan bantuan dan sumbangsih kepada Islam. Ini adalah pendapat yang masyhur darinya. Sementara pendapat Abu Bakar adalah memeberikan pembagian gaji secara sama rata. Setelah itu, tampaknya Umar ingin merujuk kepada Abu Bakar.³⁵²

Jadi, jelaslah perbedaan gaji diterima oleh Islam, seperti adanya perbedaan bakat dan kesanggupan ataupun karena majunya sosial sehingga menuntut adanya kesempatan sepenuhnya dalam bakat dan secara tidak langsung akan adanya perbedaan gaji. Beda dengan masyarakat yang berpaham kapitalis, para majikan dan pekerja tidak bertanggung jawab kepada siapapun. Dalam hal ini, Islam membuktikan keunggulannya.³⁵³

b.) Pembiayaan pertahanan dan keamanan

Untuk memelihara pertahanan negara, pemerintah memerlukan berbagai peralatan seperti senjata-senjata mutakhir dan amunisi, tank, armada perang dan berbagai

³⁵⁰ M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 117

³⁵¹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 121

³⁵² Abu Ubaid, *al-Amwal*, terj. Setiawan Budi Utomo, Harlis Kurniawan, h. 351

³⁵³ M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 118

perlengkapan.³⁵⁴ Oleh karena itu pemerintah mesti memerhatikan suatu hal yang penting. Al-Daudi menyebutkan bahwa Islam sangat memerhatikan keamanan sehingga ini menunjukkan adanya jaminan secara politik dan keuangan. Al-Dawudi menceritakan begitu gigihnya sahabat Rasulullah dalam memelihara pertahanan negara, ia berkata:

ولم يزل الصحابة يخرجون في الغزو ويحبون المقام في الثغور...³⁵⁵

“Para sahabat senantiasa keluar dalam peperangan dan senang berdiri menjadi benteng pertahanan.”

Adapun mengenai tentang pembiayaan keamanan, ia meriwayatkan tentang perilaku Umar yang menetapkan bagi orang yang menjaga pertahanan berupa unta yang mereka bawa ketika berjihad dan secara tegas Umar untuk mengutamakan investasi tanah untuk tujuan pertahanan keamanan.³⁵⁶ Ia berkata:

وقال عمر : والله لولا أن الإبل من مال الله التي أحمل عليها في سبيل الله ما حميت عنهم شبرا من أرضهم، لأنهم قاتلوا عليها في الجاهلية و أسلموا عليها في الإسلام³⁵⁷

“Umar berkata” Demi Allah jikalau unta ini bukan sebagian daripada harta Allah yang dipikul untuk *fi sabilillah*, maka aku tidak akan menolong mereka satu langkah pun dari tanah mereka. Karena mereka telah berperang ketika masa jahiliyah , dan mereka masuk Islam karenanya.”

Pada masa Rasulullah saw pengeluaran yang diperoleh pasukan belum ada ketentuan jumlahnya, mereka mendapat langsung bagian dari *ghanimah*. Pada masa Umar ketika ia membentuk *diwan*, maka barulah ada pengkhususan tentang gaji, salah satu contoh al-Daudi menyebutkan:

إن عمر أبقي سواد العراق و مصر وما ظهر عليه من الشام ليكون في أعطيات المقاتلة³⁵⁸

“Sesungguhnya Umar menetapkan tanah Sawad, Iraq, Mesir dan apa yang sudah di taklukkan dari sebagian Syam sebagai pemberian bagi pasukan.”

كان عمر رضي الله عنه دون الدواوين و أحصى عدد مقاتله كل بلد و فرض لهم العطاء³⁵⁹

³⁵⁴ Ani Sri Rahayu , *Pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 214

³⁵⁵ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 148

³⁵⁶ Muhammad Ziyab, *al-Fikru al-Iqtishadi inda Abi Ja'far Ahmad ibn Nasr Al-Daudi*, h. 136

³⁵⁷ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 58

³⁵⁸ *Ibid.*, h. 45

“Umar membuat *diwan-diwan* dan kemudian menghitung jumlah prajurit di setiap negeri dan diwajibkan atas mereka gaji.”

c.) Pembiayaan untuk pembangunan negara

Setiap manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya tidak bisa lepas dari ketersediaan sumber daya alam, baik berupa udara, air, tanah. Oleh karena itu manusia dituntut untuk menggunakan dan mengelola sumber daya alam secara efektif dan sebgas mungkin demi keterlanjutan sumber daya di masa mendatang.

d.) Tanah

Kebijakan penting negara dalam bidang pertanian, selain menyangkut distribusi lahan pertanian, adalah kebijakan yang terkait dengan pengelolaan atau pemanfaatan lahan pertanian. Dalam hal ini, syariah Islam telah memberikan tuntunan yang tegas, yakni mengharuskan para pemilik lahan pertanian untuk mengolah lahannya sehingga lahannya itu produktif. Negara dapat membantu sang pemilik lahan dalam penyediaan sarana produksi pertanian, seperti kebijakan Khalifah Umar bin al-Khaththab memberikan bantuan sarana pertanian kepada para petani Irak untuk mengolah tanah pertanian mereka. Jika pemilik lahan itu tidak mampu mengolah lahannya, dianjurkan agar lahan itu diberikan kepada orang lain tanpa kompensasi.

Al-Daudi menyebutkan bahwa siapa yang mengolah lahan tersebut maka akan menjadi miliknya:

كان النبي عليه السلام و الخلفاء بعده يقطعون الأرضيين مما جلا عنه أهله بغير قتال..، وما لم يكن عمره أحد...وأقطع الخلفاء بعده، فصار ملكا لمن أقطعه³⁶⁰

“Bahwasanya Nabi saw dan khalifah setelahnya mengambil alih tanah tanpa ada sebab perang, ketika tidak ada seorang pun yang mengelolanya....begitu para juga khalifah setelahnya, maka jadilah hak milik kepada siapa saja yang mau mengelolanya.”

Negara sebagai pihak yang mengontrol aktivitas ekonomi warga negaranya akan memaksa para pemilik lahan pertanian untuk mengelola lahannya secara optimal. Langkah yang dilakukan oleh negara adalah mengambil hak kepemilikan tanah apabila pemiliknya mengabaikan tanahnya selama tiga tahun. Tanah tersebut kemudian akan diberikan kepada

³⁵⁹ *Ibid.*, h. 132

³⁶⁰ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 56

pihak yang membutuhkan dan sanggup untuk mengelolanya. Dengan demikian, pemilikan tanah pada hakikatnya tidak dibatasi oleh waktu tertentu. Tanah masih berhak untuk dimiliki dengan segala hak-hak yang menyertainya selama pemiliknya mengelola tanah itu sesuai dengan kegunaannya.³⁶¹

Adalah menakjubkan bahwa empat belas abad yang lampau Islam telah menyadari perlunya pertumbuhan yang berimbang keseimbangan antara perkembangan pertanian dan industri. Dalam Islam, tanah sebagai faktor produksi harus digunakan dengan sedemikian rupa sehingga tujuan pertumbuhan yang berimbang pada akhirnya tercapai. Syariat menetapkan jika rakyat memusatkan diri pada suatu pekerjaan khusus tetapi mengabaikan pekerjaan-pekerjaan lainnya sehingga merugikan masyarakat, maka negara dapat campur tangan untuk mengubah kebiasaan itu. Pemanfaatan dan pemeliharaan tanah sebagai faktor produksi juga bisa dianggap sebagai sumber alam dan dapat habis dalam kerangka suatu masyarakat ekonomi Islam.³⁶²

e.) Air

Sumberdaya air dalam hal ini merupakan potensi nasional yang harus dikelola secara bijaksana sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, baik untuk kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang. Air dapat menimbulkan konflik antar pengguna, penggunaan dan antar daerah, sehingga dapat menjadi potensi disintegrasi bangsa. Oleh karenanya, sumberdaya air mempunyai peran strategis dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan sehingga kegiatan konservasi sumberdaya air merupakan kegiatan yang harus menjadi komitmen nasional.³⁶³

Al-Daudi menjelaskan bahwa pembagian air seperti air sungai atau yang mengalir diantara kebun-kebun pada saat itu harus saling sepakat dan ridha satu sama lain. Ia berkata, “*kadangkala ada seseorang banyak tanaman pohonnya, namun sedikit memiliki air untuk pengairannya, atau banyak pohonnya akan tetapi tidak ada air, atau banyak air yang mengairi kebunnya tapi ia memiliki sedikit tanaman pepohonan, maka para pemimpin di*

³⁶¹ <http://pusbangsitek.uinjkt.ac.id>, “Kebijakan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Pertanian”, di akses tanggal 10 agustus 2013

³⁶² M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 57

³⁶³ <http://hukum.kompasiana.com>, “Hak Konstitusional Sumber Daya Air”, di akses tanggal 10 Agustus 2013

*wilayah tersebut harus membagi-bagi pengairan air ini dengan melihat faktor jumlah banyaknya pepohonan dalam satu kebun...*³⁶⁴

Pernyataan di atas tentang pembagian yang ditetapkan oleh pemimpin-pemimpin di wilayah tersebut, haruslah mengumpulkan semua masyarakatnya, sehingga apabila ada yang tidak hadir dan kemudian hari mengakibatkan perselisihan, maka sebagaimana al-Daudi menjelaskannya:

وإن لم يحضروا أهلها وكان أهلها فيه الغائب و اليتيم ولم يحضر الغيب منهم ولا عرفت مواضعهم فسبيل ذلك الماء سبيل ما ذكرت من مال لا يعرف أهله... ، ويجتهد في ذلك ويجريه في مصالح المسلمين فعل³⁶⁵

“apabila ada penduduk yang tidak hadir , dimana penduduknya hilang atau anak yatim, dan tidak diketahui lokasi mereka, maka kondisi air dalam hal ini masuk ke dalam harta yang tidak diketahui pemiliknya....,maka diperlukan hasil ijtihad atau keputusan dan dikelola untuk kemaslahatan kaum muslimin.”

Maka, disini menunjukkan bahwa air bisa menjadi konflik dalam tubuh masyarakat apabila tidak di kelola dengan baik. Jadi, air tersebut di jadikan sumber kemaslahatan oleh pemimpinnya untuk kemaslahatan umum. Akan tetapi apabila tidak ada pemimpin yang adil dan bijaksana maka dalam kondisi seperti ini maka kaum muslimin harus mengambil peran aktif memberi yang terbaik dan terus berkelanjutan dalam optimalisasi manfaat sumber air dengan cara menyamakan aktifitas manusia dengan kemampuan sumber yang mendukungnya.

Berdasarkan asumsi-asumsi kebutuhan dari yang menurut syariah paling vital dan urgen ke yang hanya bersifat pelengkap. Untuk menghitung pos pengeluaran digunakan rasio-rasio ideal berdasarkan data wilayah dan kependudukan, proyeksi siklus jangka panjang dan menengah, serta harga pasar rata-rata saat ini. Dalam kitab *Nizhamul Iqtishady fil Islam* dari Imam Taqiyyudin an-Nabhani, dinyatakan bahwa pengeluaran Kas Negara (Baitul Maal) ditetapkan berdasarkan enam kaidah:³⁶⁶

- 1) Harta yang menjadi kas tersendiri Baitul Maal, yaitu harta zakat. Harta ini hanya dibelanjakan ke delapan ashnaf kalau memang kasnya terisi. Bila di Baitul Maal

³⁶⁴ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 180

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ <http://www.jurnal-ekonomi.org>, “Mencoba Meramu APBN Syariah”, Di akses tanggal 16 juli 2013

harta zakat sudah habis, maka tidak ada seorangpun dari delapan ashnaf itu yang berhak mendapatkannya lagi, dan tidak akan dicarikan pinjaman untuk itu.

- 2) Pembelanjaan yang sifatnya wajib, yaitu manakala terjadi kekurangan (fakir miskin atau ibnu sabil) atau untuk melaksanakan jihad. Ini bersifat pasti, bila tidak ada dan dikhawatirkan akan terjadi kerusakan maka negara dapat meminjam harta dan setelah itu dilunasi dan bila perlu dapat menarik pajak.
- 3) Pembelanjaan yang sifatnya kompensasi yakni bagi orang-orang yang telah memberikan jasa, misalnya gaji para tentara, pegawai negeri, hakim, guru dan sebagainya. Ini juga bersifat pasti.
- 4) Pembelanjaan karena unsur keterpaksaan, semisal ada bencana alam atau serangan musuh. Ini juga bersifat pasti.
- 5) Pembelanjaan untuk suatu kemaslahatan, bukan untuk kompensasi, namun sifatnya vital, karena bila tidak ada, umat akan mengalami kesulitan, seperti pembangunan infrastruktur. Ini juga bersifat pasti.
- 6) Pembelanjaan untuk suatu kemaslahatan hanya saja bila tidak ada umat tidak sampai menderita, misalnya pembangunan fasilitas hiburan, atau adanya fasilitas umum sekunder ketika fasilitas yang lama masih memadai.

Dalam anggaran pendapatan dan belanja (APBN) Indonesia, pengeluaran negara/pemerintah (*government expenditure*) di bedakan menjadi dua, yaitu pengeluaran yang dimaksudkan sebagai kelompok belanja, dan pengeluaran yang dimaksudkan sebagai kelompok pengeluaran pembiayaan.³⁶⁷

C. Prospek Konsep Keuangan Publik al-Daudi Dalam Ekonomi Modern

a. Pengolahan tanah

- 1) Pengolahan tanah: Allah Ta'la memberikan kaum muslimin jumlah yang luas dari bumi ini, dan pelaksanaan umat Islam dalam mengembalikan peran kepeloporan terhadap manajemen pengelolaan lahan mati dan pengaplingannya sesuai kaedah-kaedah syariah merupakan cara terpenting untuk membangun lahan terlantar, memperingankan meningkatnya belantara, merealisasikan keberhasilan pembangunan, perluasan kota dan desa, dan mengikis problem kependudukan, bahkan

³⁶⁷ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, h. 217

mengembangkan berbagai sektor perekonomian, dan menyelesaikan banyak problem sosial dan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, dan ketertinggalan.³⁶⁸

Dalam masalah tanah mati ini Al-Daudi menyebutkan bahwa siapa yang mengolah lahan tersebut maka akan menjadi miliknya:

كان النبي عليه السلام و الخلفاء بعده يقطعون الأرضيين مما جلا عنه أهله بغير قتال...وما لم يكن عمره أحد...وأقطع الخلفاء بعده، فصار ملكا لمن أقطعه³⁶⁹

“Bahwasanya Nabi saw dan khalifah setelahnya mengambil alih tanah melalui perang, ketika tidak ada seorang pun yang mengelolanya....begitu para juga khalifah setelahnya, maka jadilah hak milik kepada siapa saja yang mau mengelolanya.”

Di bawah ini adalah sejumlah undang-undang dan aturan-aturan tersebut:³⁷⁰

1. Aturan Islam memerintahkan pengambilahan tanah dari penguasaan pemiliknya jika ia mengabaikan hingga tanah tersebut menjadi tanah mati. Atas dasar aturan ini, *wali al-Amr* (kepala negara) berwenang untuk mengambil tanah seperti itu dari pemiliknya, menguasainya, dan memanfaatkannya dengan sebaik-baiknya demi tujuan produktif dengan cara apa pun ia pilih. Islam melarang menahan tanah dari menjalankan peran produktifitasnya. Tanah harus terus memberikan kontribusi maksimalnya demi kemakmuran manusia dan kenyamanan kehidupan. Jadi, ketika hak pribadi menghambat berjalannya peran ini, hukum memerintahkan pencabutan hak tersebut, dan tanah itu harus diusahakan agar kembali bisa produktif
2. Islam melarang *hima*. *Hima* adalah di mana seseorang menguasai suatu area terbuka berupa tanah mati melalui kekuatan, bukan melalui kerja mengubah tanah tersebut menjadi bisa ditanami dan dimanfaatkan secara produktif.
3. Islam tidak member individu yang pertama kali memanfaatkan sumber-sumber alam secara produktif, hak untuk “membekukan” (menghentikan pemanfaatan) sumber-sumber tersebut atau menunda serta melambatkan proses reklamasi. Islam juga tidak mengizinkan mereka untuk menguasai sendiri sumber-sumber yang telah mereka reklamasi itu jika mereka menghentikan kerja mereka di sumber-sumber itu.

³⁶⁸ Jaribah bin Ahmad al-Haritsi , *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, h. 471

³⁶⁹ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h.5 6

³⁷⁰ Muhammada Baqir al-Shadr, *Iqtishaduna*, terj. Yudi, *Buku Induk Ekonomi Islam*, h. 405

Maka, Islam menugaskan *wali al-Amr* untuk mengambil alih sumber-sumber alam dari tangan para individu yang telah mereklamasinya jika mereka berhenti bekerja dan jika ia tidak berhasil mendorong mereka untuk melanjutkan kerja mereka.

4. Islam tidak mengizinkan *wali al-Amr* untuk menyerahkan sebidang tanah kepada seseorang yang tidak memiliki kapasitas untuk memanfaatkan dan menggarapnya.

Disini memberi tahu kita bahwa pengolahan atau pengembangan tanah mati membawa manfaat besar bagi pendapatan negara, apabila pengelolaan lahan mati sesuai kaedah-kaedah syariah. Sehingga mampu terealisasikan kemanfaatan bagi umat Islam, dan bukan sebatas berlomba memperbanyak sumber ekonomi.

Kebijakan penting negara dalam bidang pertanian, selain menyangkut distribusi lahan pertanian, adalah kebijakan yang terkait dengan pengelolaan atau pemanfaatan lahan pertanian. Dalam hal ini, syariah Islam telah memberikan tuntunan yang tegas, yakni mengharuskan para pemilik lahan pertanian untuk mengolah lahannya sehingga lahannya itu produktif. Negara dapat membantu sang pemilik lahan dalam penyediaan sarana produksi pertanian, seperti kebijakan Khalifah Umar bin al-Khaththab memberikan bantuan sarana pertanian kepada para petani Irak untuk mengolah tanah pertanian mereka. Jika pemilik lahan itu tidak mampu mengolah lahannya, dianjurkan agar lahan itu diberikan kepada orang lain tanpa kompensasi.

Negara sebagai pihak yang mengontrol aktivitas ekonomi warga negaranya akan memaksa para pemilik lahan pertanian untuk mengelola lahannya secara optimal. Langkah yang dilakukan oleh negara adalah mengambil hak kepemilikan tanah apabila pemiliknya mengabaikan tanahnya selama tiga tahun. Tanah tersebut kemudian akan diberikan kepada pihak yang membutuhkan dan sanggup untuk mengelolanya. Dengan demikian, pemilikan tanah pada hakikatnya tidak dibatasi oleh waktu tertentu. Tanah masih berhak untuk dimiliki dengan segala hak-hak yang menyertainya selama pemiliknya mengelola tanah itu sesuai dengan kegunaannya.³⁷¹

Adalah menakjubkan bahwa empat belas abad yang lampau Islam telah menyadari perlunya pertumbuhan yang berimbang keseimbangan antara perkembangan pertanian dan industri. Dalam Islam, tanah sebagai faktor produksi harus digunakan dengan sedemikian

³⁷¹ <http://pusbangsitek.uinjkt.ac.id>, “Kebijakan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Pertanian”, di akses tanggal 10 agustus 2013

rupa sehingga tujuan pertumbuhan yang berimbang pada akhirnya tercapai. Syariat menetapkan jika rakyat memusatkan diri pada suatu pekerjaan khusus tetapi mengabaikan pekerjaan-pekerjaan lainnya sehingga merugikan masyarakat, maka negara dapat campur tangan untuk mengubah kebiasaan itu. Pemanfaatan dan pemeliharaan tanah sebagai faktor produksi juga bisa dianggap sebagai sumber alam dan dapat habis dalam kerangka suatu masyarakat ekonomi Islam.³⁷²

Al-Daudi telah menerangkan *kharaj* tetap (*wazifah*), karena telah ditetapkan oleh Umar atas tanah Sawad :

وبعث عثمان ابن حنيف، فجعل على جريب البر ثمانية وأربعين درهما، وعلى جريب الشعير أربعة وعشرين، وعلى جريب التمر اثني وعشرين، وقيل جعل جريب البر أربعة وعشرين، وعلى جريب الشعير اثني وعشرين، وعلى جريب التمر ستة³⁷³

“Umar mengutus Ustman Ibn Hanif..., maka dia menetapkan untuk ladang gandum empat puluh delapan dirham, dan untuk *syair* (beras berkecambah) dua puluh empat dirham, untuk kebun kurma dua belas dirham. Dan ada yang mengatakan untuk gandum dua puluh empat dan untuk *syair* dua belas dan untuk kurma enam dirham.”

Al-Mawardi membicarakan faktor-faktor yang menentukan kemampuan memikul pajak tanah/bumi sebagai berikut: orang yang menaksir *kharaj* atas sebidang tanah harus mempertimbangkan kemampuan tanah, salah satu faktor yang berkaitan dengan tanah itu sendiri adalah kualitas tanah yang dapat menghasilkan panen besar, atau menyebabkan hasil kecil karena kurang berkualitas. Faktor kedua berhubungan dengan jenis panen, karena padi-padian dan buah-buahan berbeda harganya, karena itu *kharaj* harus ditaksir sesuai dengan itu. Faktor ketiga mengenai cara irigasi karena panen yang dihasilkan dengan sistem irigasi air yang dipikul hewan atau diperoleh dengan kincir, tidak dapat dikenakan *kharaj* yang sama dengan panen yang dihasilkan oleh tanah yang diairi oleh air yang mengalir atau hujan.³⁷⁴

³⁷² M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 57

³⁷³ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 46

³⁷⁴ M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 251

Di Indonesia istilah *kharaj* ini di kalangan umat Islam tidak begitu populer. Istilah pajak tanah dikenal dengan istilah PBB (pajak Bumi dan Bangunan). Namun antara *kharaj* dan PBB terdapat perbedaan yang sangat mendasar. Dalam *kharaj*, pajak dipungut dengan memerhatikan faktor kesuburan tanah, jenis tanaman yang dihasilkan dan pengairan tanah. Dalam PBB, pajak terhadap tanah dan bangunan tidak memerhatikan faktor-faktor tersebut, yang penting setiap tanah dan bangunan hak milik dikenakan pajak pertahun.³⁷⁵

Dan besarnya pajak ini menjadi hak negara dalam penentuannya. Dan negara sebaiknya menentukan pajak ini berdasarkan kondisi perekonomian yang ada, sehingga tidak menimbulkan kesenjangan sosial.

- 2) Zakat: Kita telah mengetahui bahwa zakat seperti pajak, walaupun zakat sendiri mempunyai tempat pengeluaran dan pendapatan yang khusus, namun tujuan akhirnya adalah membantu dan menutup kebutuhan orang yang lapar atau membutuhkan. Zakat mempunyai berbagai macam hikmah dan faedah-faedah yang berhubungan dengan iman dan juga akhlak, ibadah, serta pendidikan, maka tak heran al-Daudi mengatakan :

لأن الزكاة إنما تؤخذ من المسلمين تطهيراً لهم³⁷⁶

“Sesungguhnya zakat itu diambil dari kaum muslimin sebagai penyuci bagi mereka”

Adapun hikmah dan faedahnya dalam ruang lingkup ekonomi dan sosial di antaranya:³⁷⁷

- a. Zakat memberikan tanda kemuliaan bagi si pemberi dan melepaskannya dari sifat kikir kerana ia percaya bahwa harta itu akan bertambah dan tidak berkurang, sebagaimana sabda Rasulullah saw: “*tidaklah berkurang harta dari mengeluarkan sedakah.*”
- b. Zakat dapat menumbuhkan persaudaraan dan kecintaan sesama muslimin, sehingga sesuai dengan sabda Rasulullah saw: “*seperti tubuh yang satu.*”
- c. Bagian zakat dibagikan untuk membantu orang miskin yang hampir menjadi fakir, maka diberikan kepada mereka sebatas cukup daripada makanan, minuman, pakaian, dan tempat tinggal.

³⁷⁵ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 133

³⁷⁶ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 135

³⁷⁷ Muhammad Zuhaili, *al-Mu'tamad fi al-Fiqh al-Syafii*(Beirut: Dar al-Qalam, 2010), jilid II, h. 13

- d. Membagi zakat sebagai penyejuk jiwa, dan membersihkan hati dari sifat jelek di dalam masyarakat, seperti menghilangkan kedengkian dari kaum fakir terhadap orang kaya.
- e. Zakat membantu dalam perekonomian umat, dan memaksa orang kaya untuk mengeluarkan dari sebahagian hartanya.

Ketika Allah menjelaskan para mustahik dengan didahulukannya kalimat orang fakir dan miskin. Dan ini menunjukkan kepada kita, bahwa tujuan zakat yang sesungguhnya adalah untuk menghilangkan garis kemiskinan dalam masyarakat Islam. Oleh sebab itu pemerintah mempunyai peran penting dalam pendistribusian zakat, dan harus tegas dan memaksa dalam pengumpulannya sama seperti pengumpulan pajak. Sehingga masyarakat percaya dan yakin terhadap kinerja pemerintah.

Di bidang keuangan Islam, kebijakan harus disesuaikan dengan sasaran yang harus dicapai oleh pemerintahan Islam. Ada perbedaan mendasar dari tujuan kegiatan ekonomi konvensional dan ekonomi Islam. Tujuan ekonomi konvensional lebih bersifat material dan tidak mempertimbangkan aspek ‘*immaterial*’. Setiap analisis dimaksudkan untuk mengukur hasil kegiatan ini dari sudut pandang biasa saja. Sementara itu, ekonomi Islam memiliki tujuan yang komprehensif tentang aspek-aspek material dan spiritual baik untuk kehidupan di dunia dan akhirat.³⁷⁸

Zakat merupakan ketentuan wajib dalam sistem ekonomi (*obligatory zakat system*), sehingga pelaksanaannya dilakukan melalui institusi resmi negara yang memiliki ketentuan hukum sehingga pengumpulan, pengelolaannya atau pendistribusiannya bisa terarah.³⁷⁹ Zakat memiliki implikasi dan andil yang menentukan pada kebangkitan peradaban Islam dalam arti luas. Implikasi zakat dalam perekonomian, yaitu: *pertama*, zakat dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang kekurangan. *Kedua*, zakat memperkecil jurang kesenjangan ekonomi. *Ketiga*, zakat dapat menekan jumlah permasalahan sosial, kriminalitas, pelacuran, gelandangan, pengemis dan lain-lain. *Keempat*, zakat dapat menjaga kemampuan beli masyarakat agar dapat memelihara sektor usaha. Dengan begitu zakat dapat memberikan momentum lahirnya ekonomi Islam sebagai alternative bagi ekonomi kapitalistik yang pada saat ini menguasai perekonomian global. Oleh karena itu, kebangkitan paling penting dalam

³⁷⁸ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 86

³⁷⁹ *Ibid.*, h. 90

Islam sebenarnya adalah kebangkitan ekonomi bertintikan zakat, dan ini sangat relevan dengan kebutuhan umat saat ini.³⁸⁰

Pada instrumen kebijakan fiskal, mekanisme zakat memastikan aktivitas ekonomi dapat berjalan pada tingkat yang minimal, yaitu pada tingkat pemenuhan primer, s edangkan infak-sedekah dan instrument sejenis lainnya mendorong permintaan agregrat, karena fungsinya yang membantu umat untuk mencapai taraf hidup di atas tingkat minimum. Dan aktivitas ekonomi produktif ini bermakna sumber daya ekonomi berputar pada tingkat maksimal.³⁸¹

3) Gaji pegawai

Al-Daudi menjelaskan belanja pegawai sebagai berikut:

قول عوام العلماء: أنه أبقاها ملكا لعامة المسلمين يعطي منها مقاتلهم و تسد ثغورهم و يرزق من يقوم بأمرهم من عمالهم و....بدئ فيه بالفقرآء حتى يغنوا ثم يكون ما بقي بين سائر المسمين³⁸²

“Jumhur Ulama mengatakan: “ bahwa Umar menetapkan kepemilikan untuk semua muslimin, diberikannya dari harta tersebut kepada pejuang-pejuang mereka, dan memberikan kepada yang berhak untuk para pegawai-pegawai.....dimulai dari yang orang yang fakir hingga menjadi kaya, dan sisanya untuk seluruh kaum muslimin.”

Sebenarnya mengatakan keberhakan pekerja pemerintah (pegawai negeri) akan gaji yang tidak kurang dari batas kecukupan itu menurut beberapa faktor, yang terpenting diantaranya adalah sebagi berikut:³⁸³

5. Melindungi pekerja dari suap atau khianat dengan melanggar terhadap apa yang di bawah kekuasaannya dari harta kaum muslimin.
6. Umar melarang para gubernur berdagang pada masa tugas mereka. Ini berarti mengharuskan perealisasiian kecukupan mereka dari baitul mal.
7. Meluangkan waktu untuk bekerja.
8. Penentuan gaji bagi pegawai pemerintah tidak tunduk kepada sistem penawaran.

³⁸⁰ *Ibid.*, h. 91

³⁸¹ *Ibid.*, h 214

³⁸² Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 50

³⁸³ Jaribah bin Ahmad al-Haritsi , *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khattab*, h. 239

Di antara seyogyanya diketahui, bahwa gaji pegawai pemerintah meskipun ditentukan dengan kadar kecukupan sebagai batas maksimal, namun juga seyogyanya bila demikian sejalan dengan kondisi umum bagi umat. Karena jika umat mengalami krisis, maka kadar gaji seyogyanya ditentukan dalam perpekstif kondisi tersebut. Di sanalah, gaji terkadang turun dari kadar kecukupan.³⁸⁴

al-Daudi menjelaskan adanya perbedaan dalam penentuan gaji atau pemberian upah kerja:

وقد اختلف في كيفية القسم، وكان النبي صلى الله عليه وسلم يعطي بالوحي، وكان أبو بكر يساوي بين الناس ويقول : سوابقهم في الإسلام أعمال قد وقع أجرهم فيها على الله، وإنما هذا المال معاش يتساوى فيه الناس و كذلك فعل علي. وكان عمر بن الخطاب و عثمان يفضلان، وكان عمر جعل العطاء على السوابق...³⁸⁵

“adanya perbedaan dalam sistem pembagian, dimana Nasi saw memberi dengan perintah wahyu, dan Abu Bakar memberi secara merata,ia berkata: “Orang sebelum kalian upah mereka dari Allah, dan ini adalah harta untuk penghidupan sehari-hari maka harus dibagi merata, dan Ali pun melakukan demikian. Umar dan Usman tidak sama rata (melebihkan). Namun Umar menjadikan gaji ini seperti orang terdahulu..”

Jadi, jelaslah perbedaan gaji diterima oleh Islam, seperti adanya perbedaan bakat dan kesanggupan ataupun karena majunya sosial sehingga menuntut adanya kesempatan sepenuhnya dalam bakat dan secara tidak langsung akan adanya perbedaan gaji. Beda dengan masyarakat yang berpaham kapitalis, para majikan dan pekerja tidak bertanggung jawab kepada siapapun. Dalam hal ini, Islam membuktikan keunggulannya.³⁸⁶

Terangkum dengan jelas bahwa sistem perekonomian yang mengenai anggaran belanja, menjadi perbedaan dasar mengenai sistem anggaran belanja Islam dengan modern. Islam menitik beratkan pada masalah pelayanan terhadap umat, yang telah diserahkan oleh *syara'* dan ditetapkan sesuai dengan apa yang menjadi pandangan agama Islam. Berbeda dengan anggaran belanja modern lebih menekankan pada suatu campuran rumit antara rencana dan proyek.³⁸⁷

³⁸⁴ *Ibid.*, h. 240

³⁸⁵ Ahmad Ibn Nasr al-Daudi, *al-Amwal*, h. 121

³⁸⁶ M.A.Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, h. 118

³⁸⁷ Nurul Huda, et al, *Keuangan Publik Islami*, h. 211

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah di uraikan oleh penulis dalam kitab *al-Amwal*, maka kesimpulan yang diperoleh adalah sebagai berikut:

1. Dari uraian di atas menjelaskan bahwa pokok-pokok keuangan publik yang terdapat di dalam kitab *al-Amwal* ada dua:
 - a. Kekayaan negara, yaitu: mengenai pendapatan khusus dan umum serta pengeluarannya.
 - b. Pajak yang terdiri dari zakat, *kharaj*, *usyur*, dan *jizyah*
2. al-Daudi menerangkan rumusan keuangan publik, meliputi:
 - a. pendapatan khusus negara seperti, tanah pertanian. Negara sebagai pihak yang mengontrol aktivitas ekonomi warga negaranya akan memaksa para pemilik lahan pertanian untuk mengelola lahannya secara optimal.
 - b. zakat, yang memiliki peranan penting dalam perekonomian negara yang hampir dengan sama dengan pajak, zakat dapat dihubungkan dengan empat norma perpajakan Adam Smith yaitu persamaan, kepastian, kemudahan dan ekonomi. dimana tujuan akhirnya adalah membantu dan menutup kebutuhan orang

yang lapar atau membutuhkan. Ia menjelaskan secara panjang lebar tentang penerimaan negara dari zakat.

Zakat adalah poros dan pusat keuangan negara Islami. Zakat meliputi bidang moral, sosial, dan ekonomi. dalam bidang moral zakat mengikis habis ketamakan dan keserakahan si kaya. Dalam bidang sosial, zakat bertindak sebagai alat khas yang diberikan Islam untuk menghapuskan kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan si kaya akan tanggung jawab sosial yang mereka miliki. Dalam bidang ekonomi zakat mencegah penumpukan kekayaan yang mengerikan dalam tangan segelintir orang dan memungkinkan kekayaan untuk disebarkan sebelum sempat menjadi besar dan sangat berbahaya di tangan para pemiliknya. Ia merupakan sumbangan wajib kaum muslimin untuk perbendaharaan negara.

- c. Keuangan publik non zakat yang terdiri dari pendapatan periodik yaitu; *jizyah*, *kharaj* dan *usyur* dan pendapatan nonperiodik yaitu; *anfal*, *ghanimah* dan *fai*.
 - d. Pengeluaran negara yang juga dari zakat yang dibagikan kepada delapan ashnaf, dan juga dari baitul mal khususnya dari harta fai untuk kemaslahatan kaum muslimin.
3. Ada pun prospek keuangan publik al-Daudi dalam ekonomi modern ialah:
- a. Pengolahan tanah; Kebijakan penting negara dalam bidang pertanian, selain menyangkut distribusi lahan pertanian, adalah kebijakan yang terkait dengan pengelolaan atau pemanfaatan lahan pertanian. Dalam hal ini, syariah Islam telah memberikan tuntunan yang tegas, yakni mengharuskan para pemilik lahan pertanian untuk mengolah lahannya sehingga lahannya itu produktif. Negara sebagai pihak yang mengontrol aktivitas ekonomi warga negaranya akan memaksa para pemilik lahan pertanian untuk mengelola lahannya secara optimal.
 - b. Zakat; Pada instrumen kebijakan fiskal, mekanisme zakat memastikan aktivitas ekonomi dapat berjalan pada tingkat yang minimal, yaitu pada tingkat pemenuhan primer, sedangkan infak-sedekah dan instrument sejenis lainnya mendorong permintaan agregat, karena fungsinya yang membantu umat untuk mencapai taraf hidup di atas tingkat minimum.
 - c. Jumlah atau tarif gaji dapat berubah-ubah menurut kualitas dan bakat pegawai. Di antara hak terpenting yang ditetapkan Islam bagi pekerja adalah mendapatkan upah sebagai imbalan pekerjaannya, dimana Islam sangat besar perhatiannya tentang masalah upah ini.

- d. Masalah gaji pegawai meskipun ditentukan dengan kadar kecukupan sebagai batas maksimal, namun juga seyogyanya bila sejalan dengan kondisi umum bagi umat. Karena jika umat mengalami krisis, maka kadar gaji seyogyanya ditentukan dalam perpekstif kondisi tersebut
- 4. Sehingga bisa dikatakan bahwa al-Daudi merupakan seorang pakar dalam bidang ekonomi Islam, ia seorang yang sangat berpegang teguh kepada Alquran dan Sunnah, dan dapat kita lihat dalam penyampaianya ketika membahas suatu bab dalam kitabnya , dan ia pula banyak mengambil riwayat-riwayat dari para ulama *mu'tabar*. Dan ia memberi pesan kepada kita akan pentingnya Sunnah, ilmu fikih, ushul fikih, dan juga akidah
- 5. Keistimewaan kitab al-Amwal al-Daudi dengan kitab al-amwal abu ubaid
 - a. Kitab *al-Amwal* karya al-Daudi dalam ruang lingkup fatwa-fatwa yang sesuai dengan keadaan fakta pada saat itu, sedangkan kitab *al-Amwal* karya Abu Ubaid hanya sebuah tinjauan hukum-hukum dan tidak difokuskan pada fatwa.
 - b. Dalam kitab *al-Amwal* karya al-Daudi ada penambahan judul baru yaitu bab sepuluh dalam juz pertama (pemindahan tanah kharaj dan pemilikan para pemimpin serta menjadikannya sebagai harta negara), bab ketiga dalam juz dua (tentang tanah Ifriqiyah, Andalus dan Shaqliyah), bab satu dan tiga dalam juz empat (tentang harta yang tidak bisa dikembangkan dan harta rampasan dan tentang *kafaah*, kemiskinan dan kekayaan)

B. Saran-Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah lalu, dan kaitannya dengan penelitian tesis ini, peneliti mengajukan saran yang dapat diharapkan bermanfaat bagi para pembaca umumnya dan para mahasiswa ekonomi Islam secara khusus. Adapun saran-saran yang berhubungan dengan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. kitab *al-Amwal* ada sedikit perbedaan dari kitab lainnya seperti kitab *al-Amwal* karya Abu Ubaid dan kitab *al-Kharaj* karya Abu Yusuf. Al-Daudi kurang memakai metode para ahli hadis seperti Abu Ubaid di dalam kitabnya. Begitu juga dengan kitab *al-Kharaj* Abu Yusuf ditulis karena adanya perintah dari khalifah Abbasiyah yaitu Harun al-Rasyid, yang berisi pembahasan tentang *kharaj* dan *usyur*. Sedangkan kitab *al-Amwal* karya al-Daudi bukan ditujukan untuk pemerintah ataupun karena adanya perintah, akan tetapi ia merupakan karya pribadi yang menjelaskan keadaan ekonomi pada masa itu.
2. menurut penulis, kitab ini sangat penting untuk dibaca dan diteliti seperti kitab *al-Amwal* karya Abu Ubaid. Walaupun banyak dari kalangan mahasiswa, bahkan pakar ekonomi lebih mengenal kitab *al-Amwal* karya Abu Ubaid daripada kitab *al-Amwal* karya al-Daudi, karena kitab ini tidak begitu terkenal di kalangan kita.
3. Setelah kita uraikan tentang keuangan publik dalam kitab *al-Amwal*, dengan sendirinya menjadi suatu kemudahan menjadikannya sebagai satu rujukan yang kuat, dan mudah-mudahan menjadi penawar bagi perkembangan ekonomi Islam khususnya di Indonesia.
4. Pemerintah harus tegas dalam pelaksanaan zakat sama seperti pelaksanaa pajak, dimana apabila ada orang Islam yang tidak mau membayar zakat, maka diberikan sanksi yang keras. Kemudian pemerintah atau yang lembaga yang berwenang dalam badan zakat ini benar-benar dalam pengalokasian zakat tersebut, sehingga tujuan zakat itu terwujud.

