



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEUANGAN PUBLIK ISLAM MENURUT KITAB *AL-KHARAJ*
ABU YUSUF DAN RELEVANSINYA DENGAN ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)
REPUBLIK INDONESIA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si)
dalam bidang Ekonomi dan Keuangan Syariah pada Program Studi Timur Tengah
dan Islam Program Pascasarjana Universitas Indonesia

AHMAD MUTI

0706192294

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI TIMUR TENGAH DAN ISLAM
KEKHUSUSAN EKONOMI DAN KEUANGAN SYARIAH
JAKARTA
JULI 2010**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Ahmad Muti
NPM : 0706192294
Program Studi : Timur Tengah dan Islam
Judul Tesis : Keuangan Publik Islam Perspektif Kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf Dan Relevansinya Dengan Apbn Republik Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) pada Program Studi Timur Tengah dan Islam, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof Dr. Hasanudin A.F

(.....)

Pembimbing : Nurul Huda, SE, MM, M.Si

(.....)

Penguji : Dr. Drs, A. Hanief Saha Gahfur , M.Si

(.....)

Penguji : Ranti Wiliasih, M.Si

(.....)

Penguji : Drs. Agustianto, M.Ag

(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 8 Juli 2010

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah Tuhan semesta Alam, Sholawat dan Salam semoga senantiasa terlimpah kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat dan pengikutnya yang istiqomah hingga akhir zaman.

Abu Yusuf adalah seorang ahli fikih sekaligus ekonom muslim pada masanya. Ia muncul dengan ide-ide ekonomi jauh sebelum Keynes, Adam Smith dan tokoh ekonomi konvensional lainnya yang muncul dengan ide dan pemikirannya masing-masing. Abu Yusuf telah mendahului mereka semua tentang pemikiran ekonomi.

Ide-ide tersebut telah memberikan kontribusi besar terhadap suksesnya pemerintahan Harun Ar-Rasyid, khalifah terbesar pada masa Daulah Abbasiyyah. Kesuksesan tersebut membawa kepada stabilitas sosial, ekonomi maupun politik. Sehingga Bagdad menjadi pusat semua sektor, baik ekonomi, politik maupun pengetahuan di dunia saat itu.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui lebih jauh serta menelaah kebijakan pengelolaan keuangan publik perspektif Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*, buku yang dijadikan pedoman pada masa Harun Ar-Rasyid dan setelahnya, serta mencoba melihat relevansi antara perspektif Abu Yusuf dan perspektif Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia.

Dalam hal ini, penulis ingin menghaturkan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyelesaian tesis ini, ucapan terima kasih tersebut lebih khusus penulis haturkan kepada:

1. Ibu Prof Dr. Lydia Freyani Hawadi, Psikolog, Ketua Jurusan Program Studi Timur Tengah dan Islam Universitas Indonesia (PSTTI-UI)
2. Bapak Dr. Drs. A. Hanief Saha Ghafur, M.Si, Sekretaris Jurusan Program Studi Timur Tengah dan Islam Universitas Indonesia (PSTTI-UI) sekaligus penguji tesis

3. Bapak Prof Dr. Hasanuddin AF, Pembimbing tesis yang telah memberikan arahan, koreksi dan bimbingan terhadap penelitian ini
4. Bapak Nurul Huda, SE, MM, M.Si, pembimbing tesis yang tanpa lelah dan bosan telah mendampingi penulis serta memberikan arahan, bimbingan dan koreksi terhadap penelitian ini
5. Ibu Ranti Wiliasih, M.Si sebagai penguji tesis ini
6. Seluruh dosen PSTTI-UI yang telah mengajarkan ilmu yang bermanfaat
7. Kedua Orang tua penulis yang telah mendidik penulis sedari kecil hingga penulis dapat menempuh pendidikan yang lebih tinggi hingga saat ini
8. Isteri penulis yang telah mendampingi penulis menyelesaikan penelitian ini dengan penuh cinta dan kesabaran
9. Teman-teman angkatan 13 PSTTI-UI yang telah memotivasi penulis menyelesaikan penelitian ini
10. Seluruh civitas akademika UI dan semua pihak yang tidak mungkin untuk penulis sebutkan satu persatu di sini.

Penulis sadar, bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya penulis berharap masukan-masukan yang dapat memperbaiki tesis ini ke arah penyempurnaan. Akhirnya penulis ucapkan *al-hamdulillah wa jazakumullahu khairan katsira*.

Wallahu A'lamu Bishawab

Jakarta, 8 Juli 2010



(AhmadMuti)

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai bagian dari civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Muti
NPM : 0706192294
Program Studi : Timur Tengah dan Islam
Fakultas : Pascasarjana
Jenis Karya : Tesis

demi Pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Keuangan Publik Islam Perspektif Kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf Dan Relevansinya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia”.

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas royalti non-exclusive ini, universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta

Pada tanggal 8 Juli 2010

Yang menyatakan



(Ahmad Muti)

ABSTRAK

Nama : Ahmad Muti
Program Studi : Timur Tengah dan Islam
Judul Tesis : Keuangan Publik Islam Menurut Kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf Dan Relevansinya Dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia

Tesis ini berupaya melakukan penelitian terhadap pengelolaan keuangan publik menurut Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* yang telah memiliki kontribusi terhadap keberhasilan pemerintahan Harun Ar-Rasyid dalam menyejahterakan masyarakat, penelitian ini juga mencoba melihat relevansi kebijakan tersebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan analisis teks. Data yang digunakan adalah data dokumenter dengan data utama berasal dari kitab *Al-Kharaj* tulisan Abu Yusuf disertai data pendukung lainnya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Abu Yusuf memiliki kebijakan pengelolaan keuangan publik yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan di masyarakat, kebijakan tersebut mencakup penerimaan dan belanja negara serta optimalisasi keduanya dalam konteks kenegaraan. Di antaranya restrukturisasi mekanisme pemungutan *kharaj*, reformasi sistem pemungutan pajak, membuat kriteria pegawai pajak, optimalisasi usyur dan jizyah, melebarkan pos *ghonimah* yang mencakup kekayaan laut dan pertambangan serta harta temuan, mengaktifkan sektor perairan dan pengembangan aset tetap milik pemerintah berupa tanah produktif, serta optimalisasi zakat yang mencakup sektor pertanian, peternakan, pertambangan dan perdagangan. Sedangkan dari sisi belanja publik, Abu Yusuf menggunakannya untuk belanja pegawai, pemenuhan kebutuhan dasar rakyat, pertahanan militer, pembangunan infrastruktur, dan mustahik zakat. Dari analisis yang dilakukan, diketahui bahwa kebijakan pengelolaan keuangan publik perspektif Abu Yusuf memiliki relevansi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia dan layak diimplementasikan sebagai sebuah kebijakan baru.

Kata kunci: Keuangan publik, penerimaan, belanja, Abu Yusuf, APBN R.I

ABSTRACT

Nama : Ahmad Muti
Study Program : Middle East and Islam
Title : Islamic Public Finance Perspective of Abu Yusuf In *Al-Kharaj*
and Its Relevance to the State Budget of the Republic of
Indonesia

This thesis tried to do research on public financial management of perspective Abu Yusuf in *Al-Kharaj* who have contributed to the success of Harun Ar-Rashid's reign in the welfare of society, this study also tried to see the relevance of the policy with the State Budget of the Republic of Indonesia. This research uses descriptive method with qualitative text analysis approach. The data used is data documentary with the main data comes from the book of *Al-Kharaj* writings of Abu Yusuf with other supporting data.

The results showed that Abu Yusuf has a public financial management policy that aims to bring about justice and prosperity in the community, these policies include revenue and expenditures as well as the optimization of both in the context of statehood. Among the collection mechanism kharaj restructuring, reform the tax collection system, making the criteria for tax officials, optimizing usyur and jizya, which includes expanding the post ghonimah ocean resources and mining as well as finding treasure, activate the water sector and the development of state-owned assets in the form of productive land, and optimizing Zakat wich includes agriculture, animal husbandry, mining and trade. In terms of public spending, Abu Yusuf use it for employees shopping, fulfillment of basic needs of the people, military defense, infrastructure development, and mustahik charity (zakah). From analysis, it is known that the policy of public financial management of Abu Yusuf perspective, has relevance to the Budget State of the Republic of Indonesia and feasible implemented as a new policy

Keywords: Public finance, revenue, expenditure, Abu Yusuf, RI State Budget

تجريد

اسم : أحمد مطيع

برنامج دراسي : دراسة الشرق الأوسط والإسلام (تخصص الاقتصاد والمالية الإسلامية)

العنوان : المالية العامة الإسلامية من منظور كتاب الخراج لأبي يوسف ومناسبتها لميزانية إيرادات ونفقات الدولة لجمهورية اندونيسيا.

هذه الرسالة هي محاولة لإجراء البحوث على سياسة الإدارة المالية في منظور الخراج لأبي يوسف التي ساهمت في نجاح عهد هارون الرشيد في تحقيق رفاهية المجتمع ، وهذه الدراسة حاولت أيضا أن ترى مدى ملائمة تلك السياسة مع ميزانية إيرادات ونفقات الدولة لجمهورية اندونيسيا. يستخدم هذا البحث المنهج الوصفي والكيفي مع نوعية منهج تحليل النص. البيانات المستخدمة هي البيانات الوثائقية المستمدة من كتاب الخراج لأبي يوسف كبيانات رئيسية مع كتب أخرى المرافقة لها .

النتائج توضح أن أبا يوسف لديه سياسة في إدارة المالية العامة الذي يهدف إلى تحقيق العدالة والازدهار في المجتمع ، وهذه السياسات تشمل الإيرادات والنفقات ، فضلا عن تحسين كلا الجانبين على حد سواء في سياق إقامة الدولة. منها إعادة بناء آلية جباية الخراج، وإصلاح نظام جباية الضرائب ، وضع معايير ومواصفات لموظفي الضرائب ، وترشيد العشور والجزية ، وتوسيع موارد الغنيمية التي تشمل المعادن والركاز ، وتفعيل قطاع المياه، وتطوير الأصول المملوكة للدولة في شكل الأراضي المنتجة ، وتحسين الزكاة التي تشمل الزراعة ، والمواشي ، والمعادن والتجارة . ومن حيث الإنفاق العام ، طبق أبو يوسف استخدامها لنفقات الموظفين ، وتوفير الحاجات الأساسية للرعية والدفاع العسكري ، وتطوير البنية التحتية ، ومستحققي الزكاة . ويتضح من التحليل ، أن سياسة إدارة المالية العامة ، من منظور أبي يوسف مناسبة وملائمة مع ميزانية إيرادات ونفقات الدولة لجمهورية اندونيسيا وتمكن عملية تنفيذها كسياسة جديدة.

كلمات مفتاحية : المالية العامة ، الإيرادات والنفقات ، أبو يوسف ، ميزانية إيرادات ونفقات الدولة لجمهورية اندونيسيا

TRANSLITERASI DAN SINGKATAN

1. Transliterasi

a. Konsonan tunggal

ا A	ز z	ق Q
ب B	س S	ك K
ت T	ش sy	ل L
ث Ts	ص sh	م M
ج J	ض dh	ن N
ح H	ط th	و W
خ Kh	ظ zh	ه H
د D	ع ‘	ء ‘
ذ Dz	غ gh	ي Y
ر R	ف F	

b. Konsonan rangkap karena *syaddah*, ditulis rangkap

مُتَعَدِّدَةٌ	Ditulis	<i>muta'addidah</i>
عِدَّةٌ	Ditulis	<i>'iddah</i>

c. *Ta marbutah* di akhir kata:

1) bila dimatikan ditulis *h*;

حِكْمَةٌ	Ditulis	<i>Hikmah</i>
حِزْبِيَّةٌ	Ditulis	<i>Jizyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan, bila kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya. kecuali bila dikehendaki lafal aslinya)

- 2) bila *ta' marbutah* diikuti dengan kata sandang "al" serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*;

كِرْمَةِ الْأَوْلِيَاءِ	Ditulis	<i>karāmah al-auliyā'</i>
-------------------------	---------	---------------------------

- 3) bila *ta' marbutah* dihidupkan karena berangkai dengan kata lain atau mendapat harakat hidup (*fathah*, *kasrah* dan *dhammah*), ditulis *t*.

نِعْمَةِ اللَّهِ	Ditulis	<i>nikmatullah</i>
------------------	---------	--------------------

بِرَكَّةٍ, بِرَكَّةٍ, بِرَكَّةٍ	Ditulis	<i>Barakatan, barakatin, barakatun</i>
---------------------------------	---------	--

- d. Vokal pendek: *fathah* ditulis *a*, *kasrah* ditulis *i*, dan *dhammah* ditulis *u*

كَتَبَ	Ditulis	<i>kataba</i>
--------	---------	---------------

ذَكَرَ	Ditulis	<i>dzakira</i>
--------	---------	----------------

حَسُنَ	Ditulis	<i>hasuna</i>
--------	---------	---------------

- e. Vokal panjang: *fathah* + *alif* ditulis *ā*, *fathah* + *ya* mati ditulis *ā*, *kasrah* + *ya* mati ditulis *ī*, dan *dhammah* + *waw* mati ditulis *ū*

قَالَ	Ditulis	<i>qāla</i>
-------	---------	-------------

تَنَسَّى	Ditulis	<i>tansā</i>
----------	---------	--------------

قِيلَ	Ditulis	<i>qīla</i>
-------	---------	-------------

يَقُولُ	Ditulis	<i>yaqūlu</i>
---------	---------	---------------

- f. Vokal rangkap: *fathah* + *ya* mati ditulis *ai*, dan *fathah* + *waw* mati ditulis *au*

كَيْفَ	Ditulis	<i>kaiifa</i>
--------	---------	---------------

حَوْلَ

Ditulis

haulā

- g. Vokal Pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan apostrof

اَنْتُمْ

Ditulis

a'antum

اَعِدَّتْ

Ditulis

u'iddat

لَاِنْ شَكَرْتُمْ

ditulis

la'insyakartum

- h. Kata sandang *alif+ lam*:

- 1) bila diikuti huruf *qamariyah* ditulis *al-*;

الْجَلَالُ

ditulis

al-jalal

- 2) bila diikuti huruf *syamsiyyah* ditulis dengan menggandakan huruf *syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *al-*nya.

الرَّحْمَنُ

ditulis

ar-rahman

- i. Huruf besar (kapital)

Meskipun dalam sistem tulisan bahasa Arab, huruf kapital tidak dikenal, akan tetapi dalam tesis ini huruf kapital tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu didahului kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital awal kata sandang dan awal nama diri tersebut.

وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ

ditulis

*Wa ma Muhammadun
illa Rasul*

يُوسُفَ الْقُرْطَاوِي

ditulis

Yusuf Al-Qaradhawi

- j. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat, dapat ditulis menurut pengucapannya atau penulisannya

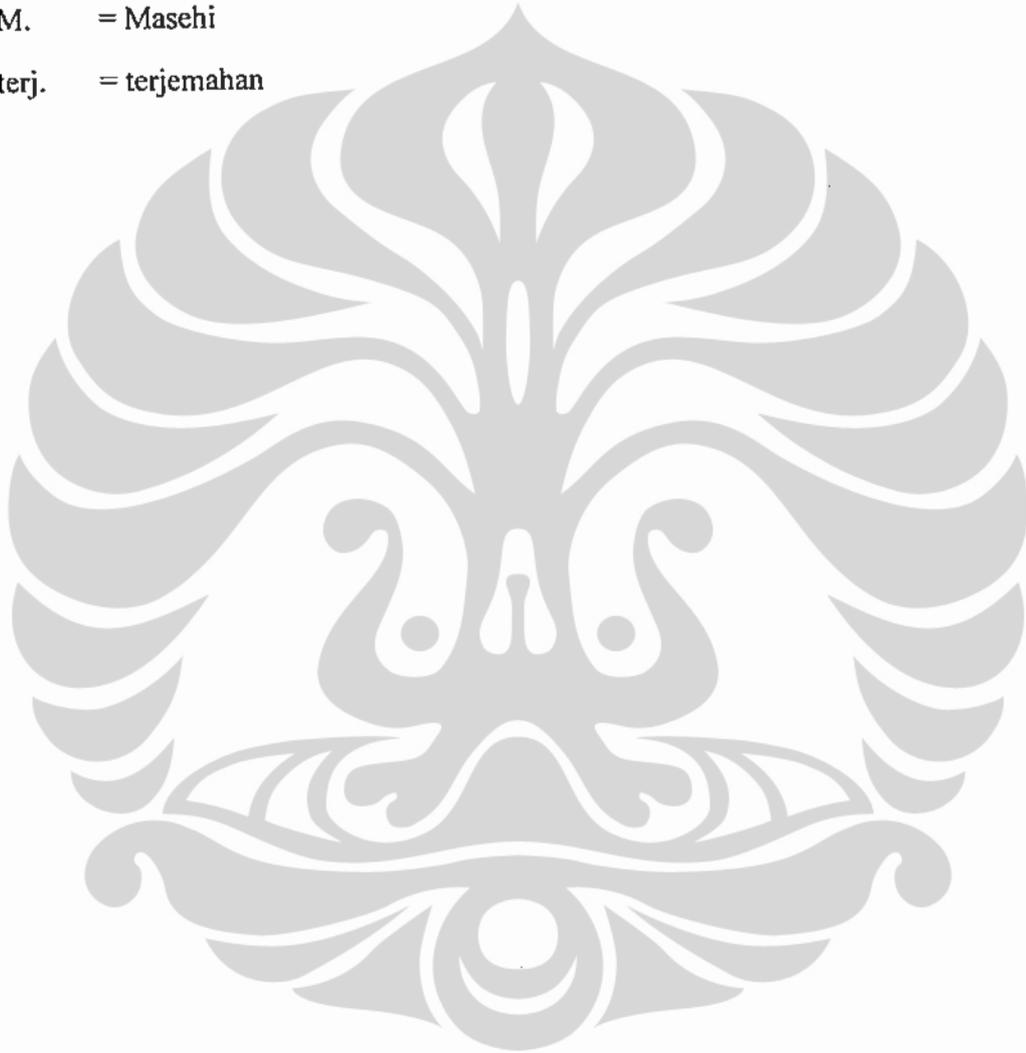
ذَوِي الْفُرُوضِ

ditulis

dzawi al-furudh atau
dzawil furudhi

2. Singkatan

- SWT = *Subhâna Wa Ta'âla*
SAW = *Shallallahu 'Alahi Wasallam*
r.a. = *radhiyallahu 'anhu*
H. = Hijriah
M. = Maschi
terj. = terjemahan



DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN OROISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
ABSTRAK (bahasa Inggris)	vii
ABSTRAK (bahasa Arab)	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	7
1.3 Pertanyaan Penelitian	9
1.4 Batasan Masalah.....	9
1.5 Tujuan Penelitian	10
1.6 Metode Penelitian	10
1.7 Kerangka Teori	11
1.8 Manfaat Penelitian	11
1.9 Sistematika Penulisan	12
2. LANDASAN TEORI	13
2.1 Definisi Keuangan Publik	13
2.1.1 Definisi Keuangan Publik Dalam Ekonomi Konvensional.....	13
2.1.2 Definisi Keuangan Publik dalam Ekonomi Islam	15
2.2 Perkembangan Keuangan Publik	17
2.2.1 Perkembangan Keuangan Publik Sebelum Islam	17
2.2.1.1 Perpajakan dan Pembelanjaan Negara Romawi	18
2.2.1.2 Perpajakan dan Pembelanjaan Kerajaan Persia	23
2.2.2 Perkembangan Keuangan Publik Islam	25
2.2.2.1 Perkembangan Keuangan Publik pada masa Rasulullah	26
2.2.2.2 Peraturan Keuangan Publik Pada Masa Sahabat	28
2.2.2.3 Negara dan <i>Ahlul Halli wal Aqdi</i> Dalam Kebijakan Kekayaan Publik	34
2.2.2.4 Institusi Keuangan Publik Islam	40
2.2.2.5 Instrumen Keuangan Publik Islam	42
2.2.3 Sejarah Perpajakan di Indonesia	59
2.3 Penelitian Terdahulu Tentang <i>Al-Kharaj</i>	61

3. METODOLOGI PENELITIAN	64
3.1 Ruang Lingkup Penelitian	64
3.2 Metode Penelitian	65
3.3 Unit Analisis Penelitian	66
3.4 Teknik Pengumpulan Data	67
3.5 Alur Analisis Data	68
4. KEUANGAN PUBLIK ISLAM PERSPEKTIF KITAB <i>AL-KHARAJ</i> ABU YUSUF DAN RELEVANSINYA DENGAN APBN REPUBLIK INDONESIA	
4.1 Kebijakan Keuangan Publik dalam <i>Al-Kharaj</i>	71
4.1.1 Penerimaan Negara Menurut Abu Yusuf	73
4.1.1.1 Bagian Perpajakan dan Ghanimah	76
4.1.1.1.1 <i>Al-Kharaj</i>	76
4.1.1.1.1.1 Restrukturisasi Mekanisme Pemungutan Pajak <i>Kharaj</i>	79
4.1.1.1.1.2 Sistem Pemungutan atau <i>Jibayah</i> Pajak	86
4.1.1.1.1.3 Kriteria Pegawai Pajak	89
4.1.1.1.2 Usyur	91
4.1.1.1.3 <i>Ghonimah</i> dan <i>Khumus</i>	99
4.1.1.1.3.1 Harta Pertambangan dan Harta Terpendam	103
4.1.1.1.3.2 Kekayaan Laut	104
4.1.1.1.4 <i>Jizyah</i>	106
4.1.1.2 Bagian Kepemilikan Umum	108
4.1.1.2.1 Bidang Sungai dan Perairan	108
4.1.1.2.2 Bidang Aset Produktif Milik Negara	112
4.1.1.2.2.1 <i>Qatha'i</i>	112
4.1.1.2.2.2 Tanah Mati/ menganggur (<i>Mawatul Ardh</i>)	114
4.1.1.3 Bagian Zakat	117
4.1.1.3.1 Zakat Pertanian	119
4.1.1.3.2 Zakat Perdagangan	122
4.1.1.3.3 Zakat Binatang Ternak	125
4.1.2 Pengeluaran (<i>expenditure</i>) Negara Perspektif Abu Yusuf ...	128
4.1.2.1 Belanja Pegawai	129
4.1.2.2 Pertahanan Militer (<i>u'thoyatul jumud</i>)	130
4.1.2.3 Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat.....	131
4.1.2.4 Proyek Infrastruktur	134
4.1.2.5 Mustahik Zakat	137
4.2 APBN dan prinsip Perpajakan Indonesia	141
4.2.1 Peran Strategis Kebijakan Fiskal di Indonesia	143
4.2.2 Pokok-pokok Kebijakan Fiskal	144
4.2.3 Kondisi APBN 2009	145
4.3 Relevansi dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia	147
4.3.1 Penerimaan Negara Perspektif <i>Al-Kharaj</i> dengan APBN R.I....	147
4.3.1.1 <i>Kharaj</i> atau PBB	148

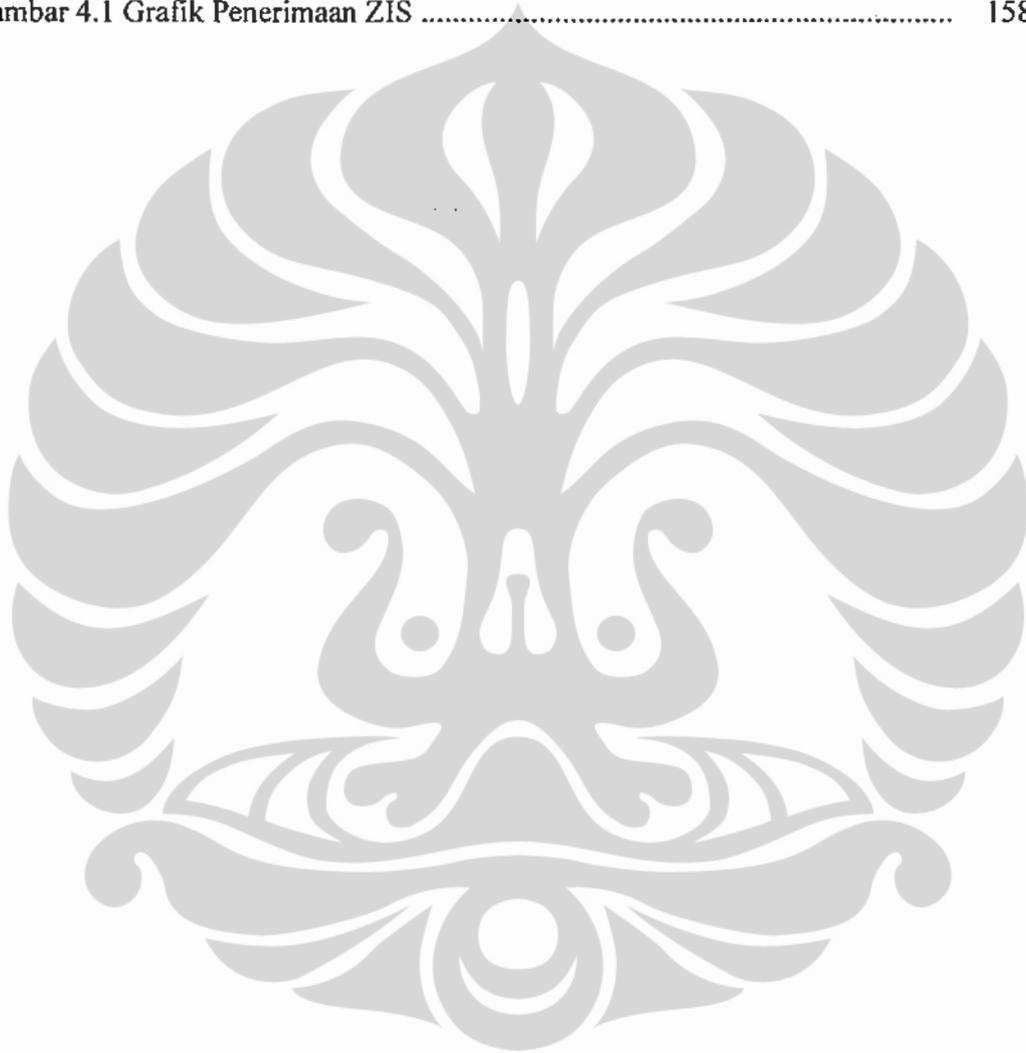
4.3.1.2 Sistem Pemungutan Pajak	150
4.3.1.3 Kriteria Pegawai Pajak	152
4.3.1.4 Uysur atau Bea cukai	154
4.3.1.5 Barang Tambang	155
4.3.1.6 Kekayaan Laut	156
4.3.1.7 Aset dan Kekayaan Negara	156
4.3.1.8 Zakat	157
4.3.2 Relevansi Belanja Negara Perspektif <i>Al-Kharaj</i> dengan Belanja Negara Perspektif Anggaran Belanja Republik Indonesia	159
4.3.2.1 Belanja Pegawai	160
4.3.2.2 Belanja Pertahanan Militer	161
4.3.2.3 Pembangunan Infrastruktur	162
4.4 Deskripsi Latar Belakang Sosial Ekonomi Pada Masa Abu Yusuf dan Proyeksinya Dalam Konteks APBN R.I	165
4.4.1 Abu Yusuf Dalam Lintasan Sejarah	165
4.4.1.1 Abu Yusuf Seorang <i>Qodhi</i> dan <i>Mujtahidi</i>	166
4.4.1.2 Abu Yusuf, Harun Ar-Rasyid dan Konsep Ekonomi <i>Al-Kharaj</i>	167
4.4.2 Refleksi Latar Belakang Ekonomi, Sosial, Politik <i>Al-Kharaj</i>	169
4.4.2.1 Latar Belakang Sosial Politik	169
4.4.2.2 Konteks Sosial Ekonomi dan Proyeksinya dalam Konteks APBN R.I	171
5. KESIMPULAN DAN SARAN	175
5.1 Kesimpulan	175
5.2 Saran	177
DAFTAR PUSTAKA	179
TRANSLITERASI	184

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Penelitian Tentang <i>Al-Kharaj</i>	63
Tabel 3.1 Unit Analysis	67
Tabel 4.1 Ukuran Pajak Pertanian dengan <i>Muqasamah</i>	85
Tabel 4.2 Jenis dan Status Tanah Perspektif Abu Yusuf	116
Tabel 4.3 Nishab Zakat Peternakan	128
Tabel 4.4 Struktur APBN Perspektif Abu Yusuf (Penerimaan).....	140
Tabel 4.5 Corruption Perception Index (CPI) Score 2008	153
Tabel 4.6 APBN-P 2008 dan 2009	163
Tabel 4.7 Paket Stimulus Penyesuaian APBN 2009	164
Tabel 4.8 Perbandingan APBN Perspektif Abu Yusuf dan APBN Indonesia	164
Tabel 4.9 Hasil Pertanian Regional Masa Abu Yusuf.....	173

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Kerangka Teori	11
Gambar 3.1 Diagram Metodologi Penelitian	70
Gambar 4.1 Grafik Penerimaan ZIS	158



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembahasan mengenai sejarah pemikiran ekonomi Islam Dalam berbagai literatur ke-Islaman, masih sangat jarang ditemukan. Literatur mengenai sejarah peradaban dan kejayaan Islam sebenarnya banyak ditemukan, namun sangat sedikit yang secara khusus membahas pemikiran ekonom Muslim pada masa kejayaan tersebut.

Di era modern, ada beberapa ulama kontemporer yang memiliki perhatian khusus terhadap pemikiran ekonomi Islam, di antara ulama atau pemikir muslim tersebut adalah Nejatullah Shiddiqi dalam bukunya yang berjudul; *Muslim Economic Thinking, A Survey of Contemporary Literature*. Ikhwan Abidin Basri juga menulis pada bidang yang sama dengan judul; *Menguak Pemikiran Ekonom Muslim Klasik*. Dan kemudian disusul dengan tulisan Adiwarman Karim dengan judul; *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Hal ini penting dilakukan sebagai pemeliharaan kekayaan intelektual Muslim, karena sebagaimana diketahui bahwa sebenarnya telah terjadi kejahatan intelektual yang dilakukan oleh barat terhadap umat Islam dengan menyembunyikan karya-karya sarjana Muslim yang amat berharga.

Menurut Muhammad Nejatullah Ash-Shiddiqy, dalam Agustianto (2006) pemikiran ekonomi Islam adalah respons para pemikir Muslim terhadap tantangan-tantangan ekonomi pada masa mereka. Pemikiran ekonomi Islam tersebut diilhami dan dipandu oleh ajaran Al-Quran dan as-Sunnah juga oleh ijtihad (pemikiran) dan pengalaman empiris mereka. Pemikiran (*ijtihad*) adalah sebuah proses kemanusiaan, namun ajaran Al-quran dan Sunnah bukanlah pemikiran manusia. Yang menjadi objek kajian dalam pemikiran ekonomi Islam bukanlah ajaran Al-Quran dan as-Sunnah tentang ekonomi tetapi pemikiran para ilmuwan Islam tentang ekonomi dalam sejarah atau bagaimana mereka memahami ajaran Al-Quran dan as-Sunnah

tentang ekonomi. Obyek pemikiran ekonomi Islam juga mencakup bagaimana sejarah ekonomi Islam yang terjadi dalam praktek historis.

Para sejarawan dan ahli ekonomi sangat kurang mengapresiasi kemajuan kajian ekonomi Islam pada masa terdahulu, bahkan terkesan memendam jasa-jasa ilmuwan Muslim. Hal itu terlihat pada buku-buku sejarah pemikiran ekonomi yang ditulis oleh penulis Barat maupun penulis Indonesia. Buku *Perkembangan Pemikiran Ekonomi* tulisan Deliarnov contohnya, sama sekali tidak menyisipkan pemikiran para ekonom Muslim di abad pertengahan, padahal sangat banyak ilmuwan Muslim klasik yang memiliki pemikiran ekonomi yang amat maju melampaui ilmuwan-ilmuwan Barat. Demikian pula buku *Sejarah Ekonomi* tulisan Schumpeter *History of Economics Analysis*, dan *Sejarah Pemikiran Ekonomi* (terjemahan), tulisan Zimmerman (seorang penulis Belanda), sama sekali tidak membahas pemikiran ekonomi para pemikir ekonomi Islam. Dengan demikian sangat tepat jika dikatakan bahwa buku-buku sejarah pemikiran ekonomi yang banyak ditulis itu sesungguhnya adalah sejarah ekonomi Eropa, karena hanya menjelaskan tentang pemikiran ekonomi para ilmuwan Eropa. (Agustianto: 2006).

Tercatat dalam sejarah perkembangan ilmu pengetahuan Islam, para ulama dan sarjana Muslim pada era klasik telah banyak menulis dan mengkaji ekonomi Islam tidak saja secara normatif, tetapi juga secara empiris dan ilmiah dengan metodologi yang sistimatis, seperti Ibnu Khaldun (1332-1406), dalam *muqoddimah*, Ibnu 'Taymiyah, dalam *Majmu' Fatawa*, bahkan Al-Ghazali (w.1111) dalam *Ihya Ulumiddin*, kemudian Al-Maqrizi . Selain itu masih banyak ditemukan buku-buku yang khusus membahas bagian tertentu dari ekonomi Islam, seperti, Kitab *Al-Kharaj* karangan Abu Yusuf (w.182 H/798 M), Kitab *Al-Kharaj* karangan Yahya bin Adam (w.203 H), Kitab *Al-Kharaj* karangan Ahmad bin Hanbal (w.221 M), Kitab *Al-istikhray Liahkamil Kharaj* karangan Ibnu Rajab (w.795 H). Kitab *Al-Amwal* karangan Abu 'Ubaid (w.224 H), yang kesemuanya membahas tentang keuangan publik Islam. Selanjutnya *Al-Iktisab fi al Rizqi*, oleh Imam Muhammad Hasan Asy-Syabani.

Kekayaan intelektual yang dimiliki oleh umat Islam sungguh terlalu mahal untuk dilupakan begitu saja. Maka diperlukan kajian yang mendalam untuk menggali hasil karya para ulama terdahulu, agar bisa menjadi referensi untuk para ekonom Muslim dalam menciptakan karya nyata, sebagai sebuah kontribusi atas perkembangan ilmu ekonomi Islam, yang belakangan, sangat menarik para pelaku ekonomi di dunia. Bahkan pasarnya telah merambah bukan saja nagara Islam, tapi Negara non Muslim, komunis sekalipun seperti China. Namun tujuan yang lebih besar dari itu ialah bagaimana karya itu dapat diimplementasikan pada masa kekinian, sebagaimana dahulu mereka juga mengimplementasikannya.

Di antara yang dibahas secara detail oleh ekonom Muslim klasik, bahkan yang pertama kali menulis secara rinci dan sistematis tentang pengelolaan uang Negara adalah Abu Yusuf *Al-Qodhi* dalam bukunya yang sangat terkenal; *Al-Kharaj*. Dalam sejarahnya, keuangan Islam memang telah ada sejak didirikannya Negara Islam oleh Rasulullah SAW sesaat setelah melakukan hijrah dan menetap di Madinah, infrastruktur keuangan Islam berkembang seiring dengan perluasan daerah Islam dan perkembangannya. Pada awalnya keuangan negara Islam sangat lemah, hal ini dapat dilihat dari situasi peperangan *Badr al-Kubra* dimana umat Islam hanya memiliki 17 ekor unta dan 2 ekor kuda sedangkan jumlah keseluruhan pasukan tidak lebih dari 350 orang.

Setelah penaklukan terhadap Bani Nadhir barulah ada nafas baru bagi perekonomian umat Islam. Akan tetapi masih belum mencukupi untuk mencakupi semua kebutuhan umat Islam baik untuk keperluan menjalankan roda pemerintahan atau untuk peperangan. Hasil yang diperoleh dari tanah bani nadhir dan pendapatan yang diperoleh dari waktu kewaktu disimpan pada satu tempat untuk masa tanggap darurat, sedangkan pendapatan yang diperoleh dari fai, kharaj didistribusikan langsung tanpa disimpan

Dengan demikian dapat kita pahami bahwasanya sistem keuangan sudah diatur dalam pemerintahan Islam sejak zaman Rasulullah SAW, hal ini dibuktikan

dengan adanya tempat menyimpan harta pendapatan negara, walau sebagian harta lainnya ada yang langsung didistribusikan kepada sahabat yang berhak menerimanya. Namun pembahasan keuangan publik secara detail baru datang pada masa dinasti Abbasiyyah, tepatnya pada masa kekhalifahan Harun Ar-Rasyid. Yaitu buku *Al-Kharaj* tulisan Ya'qub bin Ibrahim bin Hubaib Al-Anshari atau yang dikenal dengan *kunyah* Abu Yusuf Al-Qodhi.

Buku *Al-Kharaj* adalah karya yang paling monumental di jamannya, kehadiran buku ini berawal dari pertanyaan Khalifah Harun Ar-Rasyid kepada Abu Yusuf yang pada saat itu menjabat sebagai Hakim. Harun Ar-Rasyid sebagaimana tertulis pada halaman depan buku *Al-Kharaj* adalah *kabiru mulukil ardhi fii ashrih* (pemimpin dunia yang paling tersohor di zamannya). Pertanyaan yang diajukan adalah seputar pengelolaan keuangan negara, yang mencakup pendapatan dan belanja negara. Kemudian jawaban pertanyaan itu dijadikan sebuah pedoman dalam mengatur keuangan negara. Hal itu, sebagaimana Abu Yusuf tulis (1979:3)

إن أمير المؤمنين أیده الله تعالی سألني أن أضع له كتابا جامعا يعمل به في جباية الخراج والعشور والصدقات والجواری

“Sesungguhnya Amirul mukminin –semoga Allah beri kekuatan- memintaku agar menuliskan untuknya sebuah buku yang komprehensif untuk dijadikan pedoman dalam pengumpulan *kharaj*, *usyur*, *sodaqoh* dan *jizyah*.”

Tujuan utama Khalifah Harun Ar-Rasyid meminta Abu Yusuf menuliskan buku pedoman kebijakan keuangan negara hanya dua, yaitu agar tidak terjadi kezaliman dan ketidakadilan yang mungkin saja menimpa rakyatnya dan dalam rangka mewujudkan kebaikan bagi segala urusan rakyatnya. (Abu Yusuf, 1979:3). Tujuan tersebut tentu merupakan tujuan mulia seorang pemimpin yang menggambarkan betapa adilnya sang khalifah dalam mengelola sebuah negara. Khususnya dalam masalah keuangan. Tentu tujuan sang Khalifah yang disampaikan kepada Abu Yusuf, tidak hanya sebatas perkataan, namun pada waktu yang sama, ia

juga menyampaikan keinginannya untuk mengempelentasikan apa yang ditulis Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*. (Abu Yusuf, 1979:3)

Harun Ar-Rasyid sebagaimana dikisahkan oleh Ibnu Katsir (1999:243) dikenal memiliki perangai yang sangat baik, paling banyak menunaikan ibadah haji dan berjihad, ia bersedekah setiap hari sebesar 1000 dirham dari saku pribadinya, jika menunaikan ibadah haji selalu dengan 100 para ahli fikih dan membawa serta anak-anaknya, ia pun dikenal sangat dermawan, mencintai ulama dan *fuqaha*, selalu berbuat kebaikan dan di atas cincinnya terukir kalimat *laa ilaaha illallah*, bahkan dikisahkan bahwa setiap hari Harun Ar-Rasyid melaksanakan sholat sunnah sebanyak 100 raka'at hingga Allah memanggilnya. Sehingga tidak heran jika ia dikenal sebagai pemimpin yang dicintai warganya.

Sementara jika fakta tersebut dihubungkan dengan realita yang ada sekarang, khususnya di Indonesia, Basri dan Munandar (2009:58-59) mencatat sederet permasalahan yang dihadapi bangsa ini, di antaranya adalah pengentasan kemiskinan yang masih jalan di tempat, tahun 2008 tercatat ada 15,4% warga di bawah garis kemiskinan, itupun berdasarkan kriteria miskin yang ditetapkan pemerintah. Jika memakai standar internasional yaitu kriteria miskin dengan penghasilan kurang dari US\$ 2 per hari, maka jumlahnya semakin membengkak hingga mencapai 45,2 % dari penduduk Indonesia pada tahun 2007. Belum lagi pengangguran yang terus meningkat seiring naiknya pertumbuhan ekonomi, berdasarkan data resmi mencapai 10%, namun boleh jadi kenyataannya lebih besar dari itu, karena disebabkan kesimpangsiuran data.

Dalam praktik kenegaraan di Indonesia, kebijakan fiskal merupakan keputusan bersama antara eksekutif atau Pemerintah dengan legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tentang besar penerimaan, pengeluaran dan pinjaman sebagaimana ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Setelah sebelumnya diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh Pemerintah kepada DPR dalam tenggat waktu

selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan, kemudian Pemerintah dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut dalam pembicaraan pendahuluan, berdasarkan kedua hal tersebut, Pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian atau lembaga dalam penyusunan usulan anggaran. (Subyantoro, 2004:179)

APBN ditetapkan dengan maksud untuk mengarahkan perekonomian Indonesia mencapai kondisi tertentu sebagaimana ditetapkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), Rencana Pembangunan Lima Tahunan atau Propenas. Dengan pengertian yang demikian, maka kebijakan fiskal di Indonesia senantiasa mengalami perubahan dari tahun ke tahun atau berubah sejalan dengan masa bhakti kabinet pemerintahan, atau rezim pemerintahan. (Subyantoro, 2004:3)

Namun demikian, Basri dan Munandar (2009:263) mencatat bahwa sumber dana APBN Indonesia belum bisa diandalkan untuk mendanai semua kebutuhan, untuk mengatasi satu persoalan saja, misalnya pembenahan infrastruktur (jalan raya, saluran irigasi, dan jaringan rel kereta api), seluruh dana dalam satu atau beberapa APBN saja tidak cukup. Contoh lain untuk memperbaiki kualitas pendidikan anak bangsa berbagai pos pengeluaran yang juga penting, harus dipangkas. Padahal, belanja untuk 4 juta pegawai harus dipenuhi, belum lagi pertahanan militer, subsidi dan lain sebagainya.

Belum lagi persoalan lain yang dihadapi seperti birokrasi yang kelewat gemuk dan korup, penegakan hukum yang sangat lemah, korupsi di segala bidang, berkembangnya sistem kapitalisme semu yang lebih mencuatkan pola-pola ekonomi rente, struktur perbankan yang manipulatif, sektor riil yang kurang mendapatkan perhatian, daftar kelemahan itu sangat panjang dan itu semua merupakan fakta yang sudah sangat maklum. (Basri dan Munandar, 2009:2)

Selayaknya negara ini perlu mencari solusi atas semua permasalahan yang dihadapi. Sebagai sebuah alternatif, buku *Al-Kharaj* yang ditulis oleh Abu Yusuf dan

menjadi pedoman pengelolaan keuangan negara yang baku, bahkan sampai setelah Harun Ar-Rasyid turun tahta, layak untuk dikaji dan dijadikan referensi dalam menghadapi permasalahan bangsa dan negara. Dalam bukunya, Abu Yusuf meminta kepada Khalifah Harun Ar-Rasyid agar mengadakan pertemuan rutin dengan rakyatnya, dalam rangka membicarakan hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah, yang dikhawatirkan menzalimi rakyatnya, terutama yang berkaitan dengan masalah pungutan pajak *al-kharaj*. Di samping itu, didalamnya dijelaskan pula agar khalifah memenuhi hak-hak para petani dan membiayai kebutuhan dan proyek yang mereka lakukan melalui institusi Baitul Mal. dan masih banyak lagi pemikiran lainnya yang menjadi pembahasan Abu Yusuf dalam kitabnya yang bisa diambil relevansinya pada masa kekinian.

1.2 Perumusan Masalah

Dari uraian di atas, dijelaskan bahwa Abu Yusuf memiliki perhatian yang tinggi terhadap pengelolaan keuangan negara secara Islami dan sesuai dengan syariah. Itu terjadi pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid yang dikenal dalam sejarah Islam dengan masa keemasannya. Hal ini adalah fakta sejarah, yang jika dilihat perbandingannya dengan kekinian, akan terlihat sebuah kesenjangan implementasi yang sangat jelas, ekonomi keuangan publik kekinian lebih memilih teori yang berasal dari barat, padahal sejak dahulu Abu Yusuf telah menuliskan teori dan kebijakan yang lebih adil. Melihat kondisi tersebut, maka perlu ditelaah bagaimana kebijakan pengelolaan keuangan negara perspektif Abu Yusuf. Dalam hal ini penulis mencoba untuk menganalisa dan mempelajari salah satu literatur ekonomi Islam klasik, yaitu kitab *Al-Kharaj*, yang ditulis oleh Abu Yusuf pada abad ke-2 Hijriah, serta melihat adakah relevansi antara *Al-Kharaj* dengan ekonomi kekinian .

Upaya ini diharapkan menjadi kontribusi untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan Islam dengan tujuan mengimpelentasiannya sebagai sebuah kebijakan. Oleh karena kitab *al-kharaj* berisi tentang kebijakan Negara dalam soal keuangan

pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid, maka penulis akan memfokuskan masalah pada topik keuangan publik menurut Islam, perspektif kitab *Al-Kharaj*.

Sebagaimana diketahui juga bahwa kitab *Al-Kharaj* merupakan bukti autentik tentang keberadaan keuangan publik dalam Islam, dan jelas telah mendahului teori-teori konvensional. Oleh karenanya membahas *Al-Kharaj*, tak bisa lepas dari sejarah kebudayaan Islam, terutama pada masa Harun Ar-Rasyid, karena *Al-Kharaj* telah menjadi pedoman pemerintahan Harun Ar-Rasyid, dan sudah barang tentu pada waktu yang sama ia pun menjadi kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Paling tidak, ada dua alasan mengapa kitab *Al-Kharaj* dijadikan rujukan alternatif untuk kebijakan pengelolaan keuangan publik dan dijadikan fokus penelitian pada tesis ini, pertama, bahwa kitab *Al-Kharaj* merupakan buku pedoman tentang keuangan publik Islam yang pertama kali sepanjang sejarah intelektual Islam, kedua, bahwa kitab *Al-Kharaj* adalah sebuah karya pemikiran implementatif yang ditulis oleh seorang hakim agung (*Qadhi qudhat*) pada masa Harun Ar-Rasyid dan langsung dijadikan pedoman pengelolaan keuangan negara pada saat itu, dengan demikian kitab tersebut sudah teruji dalam berperan positif terhadap kebijakan keuangan pemerintah.

Namun demikian, karena penelitian ini, bersifat deskriptif dengan metode pengumpulan data melalui studi dokumen, maka penulis akan mencoba menguraikan pemikiran-pemikiran Abu Yusuf dalam bukunya tersebut. Tanpa meninggalkan buku-buku pendukung yang lain tentunya. Apa lagi pembahasan tentang keuangan publik Islam sebenarnya sudah ada yang pernah menuliskannya, di antaranya: Ugi Suharto dengan judul; *Keuangan Publik Islam Studi Kitab al-Amwal Abu Ubaid*, *Pemikiran ekonomi Islam Abu Yusuf* oleh Nazori Majid, juga yang ditulis oleh Junaidi Lubis, dengan judul; *Sumber Keuangan Negara Menurut Islam, Perspektif Al-Kharaj*. Buku yang terakhir belum penulis temukan, karena terdapat di perpustakaan Singapura

Tentunya buku-buku yang tersedia akan penulis jadikan rujukan dalam penulisan tesis ini.

Dari uraian di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah terjadinya kesenjangan implementasi kebijakan keuangan publik yang berkeadilan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di Indonesia sehingga perlu menelaah dan menganalisis alternatif kebijakan keuangan publik berkeadilan menurut kitab *Al-Kharaj* tulisan Abu Yusuf, serta melihat bagaimana relevansinya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, dalam tesis ini disusun pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pemikiran Abu Yusuf dalam mengatur keuangan publik Islam menurut kitab *Al-Kharaj* dalam konteks kenegaraan?
2. Bagaimana Kebijakan APBN dan prinsip perpajakan di Indonesia?
3. Bagaimana relevansi antara sistem keuangan publik Islam perspektif kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf dengan APBN Republik Indonesia?
4. Bagaimana latar belakang sosial ekonomi ketika Abu Yusuf menulis *Al-Kharaj* dan proyeksinya dalam konteks APBN R.I?

1.4 Batasan Masalah

1. Tesis ini membahas, kebijakan keuangan publik Islam perspektif *Al-Kharaj* dan penerapannya, juga kebijakan APBN dan prinsip perpajakan di Indonesia, serta relevansinya dengan APBN R.I dan latar belakang sosial ekonomi pada masa Abu Yusuf dan proyeksinya dalam konteks APBN R.I
2. Penelitian berdasarkan studi pustaka kitab *Al-Kharaj* tulisan Abu Yusuf yang hidup pada masa pemerintahan Harun Ar-Rasyid pada dinasti *Abhasiyyah* dan dijadikan sebagai referensi utama.

1.5 Tujuan Penelitian

Dalam tesis ini akan diteliti kebijakan keuangan publik dalam Islam menurut Abu Yusuf dalam kitab *al-Kharaj*, sebagai upaya penambahan kekayaan khazanah keilmuan Islam. Karenanya tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1. Mengetahui kebijakan keuangan publik Islam menurut Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* dan cara penerapannya dalam konteks kenegaraan. Sekaligus instrumen yang dipakai.
2. Mengetahui kebijakan APBN dan prinsip perpajakan Indonesia
3. Mengetahui relevansi antara kebijakan keuangan publik Islam dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia serta instrumen yang digunakan.
4. Mengetahui Latar Belakang Sosial Ekonomi ditulisnya kitab *Al-Kharaj* dan proyeksinya dalam konteks APBN R.I

1.5 Metode Penelitian

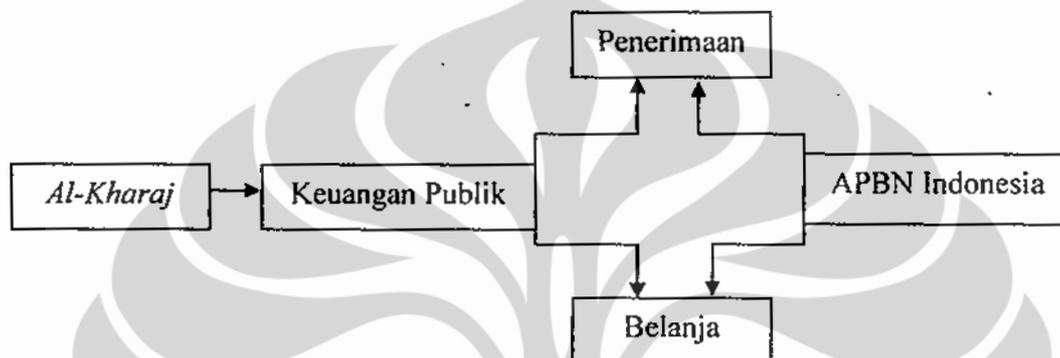
Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Penelitian deskriptif dalam tesis ini dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial dan ekonomi yang terefleksikan dalam kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf, dengan cara mendeskripsikan sejumlah dimensi yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Oleh karena itu, pada suatu penelitian deskriptif tidak menggunakan dan tidak melakukan pengujian hipotesis (seperti yang dilakukan dalam penelitian eksperimen), berarti tidak dimaksudkan untuk membangun dan mengembangkan perbendaharaan teori.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini hanya satu teknik yaitu, studi dokumenter atau studi pustaka tentang keuangan publik Islam yang ditulis oleh Abu Yusuf dalam kitab *Al-Kharaj*, penelitian ini dalam perspektif kualitatif tergolong ke dalam analisis teks atau *text analysis*.

1.6 Kerangka Teori

Dari uraian di atas, dapat digambarkan kerangka teori pada penelitian ini,

Gambar 1.1 Kerangka Teori



Kerangka teori di atas dapat dijelaskan sebagai berikut: fokus penelitian adalah kitab *Al-Kharaj* yang ditulis oleh Abu Yusuf, lalu akan dilakukan analisis teks tentang kebijakan keuangan publik yang terdiri dari pembelanjaan (*Expenditure*) dan pemasukan negara (*Income*). Setelah itu akan dilihat relevansi keduanya (*expenditure* dan *income*) dengan sistem kekinian di Indonesia.

1.7 Manfaat Penelitian

1. Bagi para akademisi, penelitian ini merupakan karya akademis yang mungkin bisa dijadikan rujukan dan dilanjutkan penelitiannya.
2. Bagi lembaga, penelitian ini dapat menjadi kontribusi untuk memperkaya khazanah keilmuan Islam, khususnya yang berkaitan dengan ekonomi, di tengah minimnya referensi ekonomi Islam.
3. Bagi masyarakat luas, penelitian ini bisa menjadi bukti, bahwa Islam kaya akan ilmu pengetahuan, karena sejak jaman dulu kala, Islam sudah mengenal teori keuangan publik yang dikenal oleh masyarakat modern saat ini.

4. Bagi penulis merupakan wacana baru, sekaligus pengalaman intelektual, di lain sisi juga dapat mengamalkan apa yang telah didapat di bangku kuliah.

1.8 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan mencakup beberapa bab yang berkaitan dengan keuangan publik, di antaranya:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang membahas tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah, batasan masalah, pertanyaan penelitian yang merujuk kepada tujuan penelitian, metode penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II berisikan tentang tinjauan pustaka yang mencakup telaah literatur, referensi, jurnal, artikel dan lain-lain yang ada kaitannya dengan topik penelitian dan digunakan sebagai dasar analisis masalah. Tinjauan pustaka mencerminkan penelitian sebelumnya, baik teori, data, metodologi, analisis, maupun kesimpulan.

Bab III membahas metodologi dan data penelitian, yang terdiri dari beberapa unsur:

1. Metode penelitian disertai dengan tahap-tahap penelitian.
2. Data penelitian yang berisi karakteristik data, unit analisis data, instrumen yang berisi uraian mengenai data yang dipergunakan. Disertai prosedur pengumpulan data dan tehnik analisis data.

Bab IV menguraikan analisis yang dilakukan terhadap data atau informasi yang dikumpulkan. Pada bab ini berbagai temuan penting mendapat prioritas, sehingga permasalahan akan menemukan solusinya.

Bab V adalah kesimpulan dan saran-saran dari hasil penelitian. Kesimpulan ini diharapkan mampu menjawab pertanyaan penelitian dan tujuan penelitian. Sedangkan saran yang diajukan bisa menjadi landasan bagi penelitian selanjutnya.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Definisi Keuangan Publik

2.1.1 Definisi Keuangan Publik Dalam Ekonomi Konvensional

Kebutuhan manusia dipandang dari obyek pembahasan ekonomi, ada yang bersifat mikro ada juga yang bersifat makro. Kebutuhan mikro dapat diartikan dengan kebutuhan yang bersifat sekunder, artinya bahwa kebutuhan tersebut hanya dipenuhi oleh pribadi, seperti kebutuhan akan makanan, pakaian dan tempat tinggal. Sedangkan kebutuhan makro merupakan kebutuhan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, setiap anggota masyarakat sama-sama berkepentingan atas kebutuhan tersebut, dan biasanya kebutuhan tersebut disediakan oleh negara.

Menurut Marthon (2004:92) di awal tahun 30-an, peran negara hanya terbatas pada pengelolaan sumber-sumber anggaran dan proses alokasi dana dalam memenuhi kebutuhan publik. Pada masa itu negara tidak mampu menentukan kebijakan ekonomi dalam melakukan perubahan kehidupan sosial ekonomi. Hal tersebut dilakukan karena sistem ekonomi yang berkembang menganut prinsip kebebasan individu dalam berekonomi. Akan tetapi dengan adanya krisis yang terjadi pada masa interval dua perang dunia serta merembaknya pemikiran sosialisme, menyebabkan perlunya intervensi pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan kehidupan ekonomi. Langkah tersebut diambil, dengan tujuan agar distribusi pendapatan dapat dilakukan secara adil serta menjaga stabilitas kehidupan ekonomi. Dalam kehidupan ekonomi makro, keseimbangan anggaran (*balance budget*) bukan merupakan tujuan utama, yang terpenting adalah menghadirkan stabilitas dalam kehidupan sosial dan ekonomi.

Atas dasar itulah negara memerlukan sejumlah dana untuk mewujudkan tujuan dan menyediakan kebutuhan makro. Yang dapat dikoordinasi lewat instrumen pajak ataupun devisa negara. Karena menurut M. Ikhsan et.al (2006) kegiatan pemerintah dalam bidang keuangan berbeda dengan kegiatan sektor swasta. Kegiatan pemerintah

atau sektor publik lebih banyak ditentukan atau diputuskan melalui keputusan-keputusan politis yang didasarkan pada preferensi pemilih. Sedangkan kegiatan sektor swasta lebih banyak dipengaruhi oleh mekanisme pasar yang lebih mempertimbangkan kepentingan individu untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Keterkaitan sektor publik dengan sektor privat dapat digambarkan melalui siklus aliran pendapatan dan pengeluaran dalam perekonomian. Aliran yang terjadi dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yakni aliran pendapatan dan pengeluaran (*income and expenditure flows*) serta aliran faktor-faktor produksi dan produksi (*factor and product flows*)

Lebih lanjut M. Ikhsan (2006) mendefinisikan keuangan publik sebagai suatu bidang ilmu yang mempelajari fakta-fakta, prinsip-prinsip, maupun teknik-teknik yang dilakukan pemerintah dalam memperoleh dan membelanjakan dananya, maupun pengaruh dari apa yang dilakukan pemerintah tersebut terhadap perekonomian.

Sementara Noor Fuad et.al (2009:1) dalam Dasar-dasar Keuangan Publik lebih rinci menjelaskan bahwa keuangan publik adalah bagian ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas finansial pemerintah yang meliputi seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik lainnya yang dikendalikan dan didanai oleh pemerintah, ia juga menjelaskan belanja publik dan teknik-teknik yang digunakan oleh pemerintah untuk membiayai belanja tersebut juga menganalisis pengeluaran publik untuk membantu dalam memahami mengapa jasa tertentu harus disediakan oleh negara dan mengapa pemerintah menggantungkannya pada jenis-jenis pajak tertentu sebagaimana ia juga mempelajari proses pengambilan keputusan oleh pemerintah, karena setiap keputusan mempunyai pengaruh pada ekonomi dan keuangan rumah tangga dan swasta.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup keuangan publik adalah (Arsjad. Et.al, 1992:6): Pengeluaran negara (*public expenditure*); sumber-sumber penerimaan negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terpenting (*government revenue and taxes*); pinjaman negara dan

pelunasannya (*government borrowing and indebtedness*); administrasi fiskal atau teknik fiskal (*fiscal administration or technique*) yang membahas hukum dan tata usaha keuangan negara; perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*intergovernment fiscal relationship*); kebijakan fiskal (*fiscal policy*) yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara terhadap pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja, harga-harga, serta efisiensi alokasi sumber daya.

Pada abad pertengahan tepatnya pada masa kehadiran Islam, sistem ini belum ditemukan di Negara-negara Eropa. Namun di akhir abad pertengahan, beberapa Negara bagian menuntut adanya sistem keuangan bagi negara, hingga akhirnya rancangan dari sistem inipun terbentuk. (Marthon, 2004:91).

2.1.2 Definisi Keuangan Publik dalam Ekonomi Islam

Ekonomi Islam dibangun atas dasar ajaran Islam, karenanya ia merupakan bagian tak terpisahkan dari agama Islam, karena Islam bersifat integral. Sebagai turunan dari agama Islam, ekonomi Islam akan mengikuti agama Islam dalam berbagai aspeknya. Islam adalah sistem kehidupan, ia telah menyediakan berbagai perangkat aturan yang lengkap bagi kehidupan manusia, termasuk dalam bidang ekonomi. Beberapa aturan ini bersifat pasti dan berlaku permanen, sementara beberapa yang bersifat kontekstual sesuai dengan situasi dan kondisi. Penggunaan agama sebagai dasar ilmu pengetahuan telah menimbulkan diskusi panjang di kalangan ilmuan, meskipun sejarah telah membuktikan bahwa hal ini adalah sebuah keniscayaan. (Misanam et.al, 2008:13)

Salah satu bidang dalam ekonomi Islam adalah keuangan publik Islam. mengenai definisi keuangan publik Islam, penulis terlebih dahulu ingin mencantumkan definisi yang ditulis oleh ulama Islam klasik. Seperti Abu Ubaid yang menulis kitab *Al-Amwal*. Di dalam bukunya tersebut, ungkapan yang digunakan oleh Abu Ubaid mengenai pendapatan publik adalah: *sunuful amwaal allati yaliihaa al-*

a'immah liirro'iyah, yang memiliki arti beberapa macam bentuk kekayaan yang dikelola oleh pemerintah untuk rakyat.

Suharto (2004:83) menyimpulkan bahwa terdapat empat konsep penting yang terkandung dalam definisi di atas, yaitu, *amwal* (harta kekayaan), *wilayah* (pengelolaan), *imamah* (pemerintah) dan *ro'iyah* (rakyat). Yang dimaksud dengan *amwal* adalah kekayaan atau hak milik yang diatur oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat. Sedangkan *wilayah* dapat diartikan sebagai konsep perwalian/pengelolaan kekayaan publik. Konsep ini pertama kali dijelaskan oleh Umar bin Khattab di hari pertama pelantikannya. Beliau berkata, "ketahuilah, saya memandang hubungan saya dengan kekayaan Allah seperti wali yang sah dari seorang anak yatim; Jika saya dalam keadaan normal, saya menahan diri, tetapi jika berada dalam kesulitan, saya memakainya sesuai hak saya. Adapun yang dimaksud dengan *imamah* dan *ro'iyah* adalah pemerintah dan rakyat, dimana syarat mutlak suatu pemerintahan adalah kepercayaan (amanah). Otoritas publik diharuskan memerintah berdasarkan kitab Allah, bertanggung jawab dan adil. Jika pemerintah telah dapat memenuhi persyaratan tersebut, maka wajib bagi rakyat untuk mematuhiinya.

Abu Ubaid membagi kekayaan publik menjadi dua kategori, yaitu *maal mutaqowwam* (kekayaan yang berharga) dan *maal ghoyr mutaqowwam* (kekayaan yang tidak berharga). Minuman keras dan babi merupakan *maal mutaqowwam* bagi non muslim, namun bagi muslim kedua benda tersebut tergolong *maal ghoyr mutaqowwam*, karena keduanya diharamkan oleh Allah untuk orang-orang beriman. Dengan demikian, berkenaan dengan pendapatan publik pemerintah hanya dapat menerima *maal mutaqowwam*. (Suharto, 2004:85)

Sedangkan definisi keuangan publik menurut ulama kontemporer, di antaranya As-Syayiji adalah kumpulan prinsip dan kaidah kekayaan publik yang diambil dari sumber syariat Islam; Al-Quran, sunnah dan ijma', yang menjelaskan dan mengatur aktifitas ekonomi public di Negara Islam serta temuan para pakar yang

berupa aturan dan solusi yang diterjemahkan dari sumber dasar tersebut sesuai waktu dan tempat.(As-syayiji, 2005:21)

Pengawasan terhadap keuangan publik dalam Islam sangatlah penting, hal ini bertujuan untuk menjaga kekayaan publik, mengembangkan dan melindunginya, baik dalam hal pengumpulan maupun pengeluaran serta pengawasan untuk mencegah kelalaian dan mengoreksi kesalahan agar kekayaan publik tetap menjadi sarana untuk mewujudkan kemaslahatan umat secara menyeluruh.(Al-Haritsi, 2006)

Oleh karenanya untuk mencapai *falah* dan kemaslahatan yang maksimum, tidak seluruh aktifitas ekonomi bisa diserahkan kepada mekanisme pasar, sebagaimana dipahami oleh aliran kapitalisme. Adakalanya mekanisme pasar gagal menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat ataupun mekanisme pasar tidak bekerja secara fair dan adil; fair dalam arti berprinsipkan saling ridho dan adil dalam arti tidak bertindak zalim kepada pihak lain. Dalam hal ini, pemerintah atau masyarakat perlu mengambil alih peran mekanisme pasar dalam penyediaan barang dan jasa tersebut. (Misanam et.al, 2008:485)

Permasalahan selanjutnya yang muncul adalah barang/jasa apakah yang perlu disediakan oleh pemerintah atau masyarakat, dari mana sumber dana yang digunakan untuk penyediaan barang/jasa tersebut, bagaimana alokasi dan distribusi barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah atau masyarakat tersebut, apakah kriteria yang digunakan untuk memutuskan bahwa barang/jasa tertentu layak disediakan oleh pemerintah atau masyarakat, dan sebagainya. Oleh karena itu perlu dipelajari praktik keuangan publik pada masa Rasulullah dan sahabat sebelum mengkaji lebih dalam mengenai pemikiran Abu Yusuf dalam buku *Al-Kharaj*.

2.2 Perkembangan Keuangan Publik.

2.2.1 Perkembangan Keuangan Publik Sebelum Islam

Sebelum Islam mengalami kejayaannya, ada dua Negara adidaya yang berkuasa yaitu kekaisaran Romawi dan kerajaan Persia. Dua negara ini menjadi pionir dalam hal

perpajakan sebelum ajaran Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW muncul di Jazirah Arab. Maka dalam hal perkembangan keuangan publik, sangatlah penting untuk menjelaskan perkembangan keuangan public kedua Negara tersebut. Paling tidak ada beberapa sebab, mengapa mengaitkan perkembangan keuangan publik sebelum Islam dengan kedua negara tersebut:

- a. Kedua negara tersebut berdekatan dengan negara Islam di Jazirah Arab
- b. Kedua negara tersebut lebih dahulu memiliki aturan tentang perpajakan.
- c. Untuk membandingkan antara peraturan perpajakan dalam Islam dan non Islam.

2.2.1.1 Perpajakan dan Pembelanjaan Negara Romawi

An-Nu'aim (1977:37) mencatat bahwa aturan negara Romawi sejak menjadi Imperium pada masa kaisar Agustus tahun 31 SM, berbentuk aturan personal. Seorang kaisar adalah segalanya dalam pemerintahan, ia menjadi sumber undang-undang dan pembagi kekuasaan, pada waktu yang sama juga berperan sebagai pengatur keuangan negara. Karena perannya sebagai otoritas keuangan negara, kaisar sendirilah yang membuat aturan dan undang-undang keuangan yang bersumber dari keinginannya, sekaligus mewajibkan pajak dan menentukan besarnya serta menentukan sumber pendapatan dan pembelanjannya sesuai keinginannya. Setiap warga negara tunduk patuh kepada aturan tersebut. Sehingga keadilan tidak tercipta, karena pajak diberlakukan atas dasar hawa nafsu seorang kaisar.

Dalam catatan An-Nu'aim (1977:38), bahwa kaisar Romawi menetapkan pajak sesuai dengan kebutuhan kekaisaran, namun dari sisi pembelanjaan kaisar mempunyai otoritas sendiri, tanpa ada pengawasan, apalagi dengan anggapan saat itu bahwa Mesir adalah miliknya dan khusus untuk dirinya. Kekaisaran pun tidak pernah peduli terhadap perlindungan para pembayar pajak, karena tidak ada undang-undang jelas yang mengatur pemungutan pajak. Seorang gubernur dengan kekuasaan yang dimilikinya dapat mewakili pemungutan pajak kepada kepala daerah di bawahnya, dengan ketentuan bahwa jumlah pajak yang sampai di tangannya harus sesuai dengan

keinginannya. Tentu seorang kepala daerah bawahannya juga meminta bagian dari pajak tersebut, dengan cara menambah kewajiban pajak kepada para pembayarinya. Kezaliman ini berlanjut ketika kekaisaran menetapkan begitu saja tambahan pajak secara tiba-tiba yang menambah kesulitan pembayar pajak, bahkan diluar kemampuan mereka sekalipun. Bahkan ketika kekaisaran Romawi pada abad ke-3 mengalami peperangan dengan bangsa Barbar dan kerajaan Persia. Semua biaya perang dan perlengkapannya dibayar oleh rakyat melalui pajak yang mereka bayar dengan terpaksa, karena di sisi lain mereka juga harus membayar pajak untuk kebutuhan acara kenegaraan dan administrasi kota yang memiliki jumlah pegawai yang amat besar, termasuk fasilitas umum dan ritual keagamaan.

Jika kas negara tidak mencukupi, maka semua beban keuangan menurut An-Nu'aim (1977:41) dibebankan kepada para petani yang kondisinya memperhatikan, hal tersebut menyebabkan mereka meninggalkan kampung halaman mereka, sebab 1/6 tanah yang mereka miliki dirampas oleh kaisar. Bahkan pada masa kaisar Justianus, ketika kas negara mengalami defisit anggaran untuk kebutuhan pembangunan dan peperangan dan ketamakan ingin memperluas wilayah kekuasaan, sehingga untuk menutupi defisit tersebut, kemudian beban keuangan negara dibebankan kepada rakyat dengan merampas harta, emas dan perak yang mereka miliki. Hal yang sama juga dilakukan oleh kaisar Hirklius ketika mengalami krisis keuangan.

Bahkan menurut Al-Umri (2009) karena dasar perekonomian negara Romawi adalah riba dan *ihthikar* (penimbunan) dan imperium Hirklius dengan seandainya mengambil pajak untuk menutupi defisit akibat peperangan yang dilakukan dengan Persia, maka yang terjadi adalah krisis besar menimpa Romawi, sektor perdagangan dan pertanian pun hancur karena hal tersebut di atas.

2.2.1.1.1 Macam- macam Pajak Kekaisaran Romawi.

An-Nu'aim (1977:42-67) mencatat bahwa Sumber pajak pada masa kekaisaran Romawi sangat banyak. Kaisar menginginkan harta yang melimpah, sementara semua

di bawah kekuasaan dan kehendaknya, rakyat pun tak berdaya dan tunduk dengan aturan kaisar. Sumber pajak terpenting pada saat itu adalah; pajak bumi, pajak kepala, pajak harta karun dan barang tambang, pajak binatang ternak, dan macam pajak lainnya yang memberatkan rakyat Romawi.

1. Pajak bumi. Ini merupakan penghasilan utama kekaisaran Byzantium, ukurannya disesuaikan dengan harga tanah pada saat itu dan akan mengalami perubahan setiap lima belas tahun. Pajak bumi berbentuk uang tunai, kecuali di Mesir, pajak bumi di sana berbentuk hasil yang ditanam di atas bumi tersebut, untuk dikirim ke ibu kota Romawi sebagai bahan logistic orang-orang Romawi. Suplai makanan dari hasil pajak bumi tersebut terus dikirim ke ibu kota, bahkan ketika berpindah ke Konstantinopel, agar kas negara yang dimiliki kekaisaran tidak dikorbankan untuk menggaji tentara dan pegawai kaisar. Pada kondisi mata uang sedang mengalami penurunan, pajak bumi yang diberlakukan juga berbentuk hasil bumi. Selain itu Byzantium juga menetapkan pajak pada kondisi darurat, diluar yang telah ditetapkan oleh kaisar.
2. Pajak Kepala/perorangan, pajak jenis ini sudah berlaku sejak abad pertama, dengan besaran 16 dirham perkepala, kemudian pada abad kedua naik menjadi 20 dirham. Pajak ini diwajibkan kepada semua penduduk dari mulai 14 tahun sampai 60 tahun. Kecuali mereka yang berasal dari kelompok terhormat, seperti penduduk Iskandariyah dan orang Romawi yang tinggal di Mesir juga para Uskup di gereja-gereja. Untuk mendata jumlah penduduk yang wajib pajak, kekaisaran melakukan Sensus setiap 14 tahun. Sementara dalam Islam, pajak jenis ini serupa dengan *jizyah*, hanya saja *jizyah* diwajibkan untuk laki-laki yang kuat dan mampu mengangkat senjata, dengan besaran yang disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sementara perempuan, anak kecil, dan orang tua tidak diwajibkan.
3. Pajak harta karun dan pertambangan, Salah satu kaisar Romawi Nicephore sangat menckankan pajak harta karun dan barang tambang, tentu dengan jumlah yang tinggi seperti pajak-pajak lainnya. Pajak jenis ini diberlakukan dalam Islam

dengan jumlah yang wajib dikeluarkan sebesar $1/5$ dari temuan, dan itupun setelah dikurangi pengeluaran.

4. Pajak rumah dan bangunan, Besaran pajak rumah dan bangunan adalah 100 dirham untuk setiap rumah. Tidak peduli apakah rumah tersebut untuk tempat tinggal maupun untuk berdagang. Pajak ini tidak hanya diwajibkan untuk rumah dan bangunan saja, namun ia juga diwajibkan atas tanah yang sedang dibangun sebuah bangunan di atasnya, bahkan penghuni rumah atau bangunan pun dipungut pajak. ironisnya, pajak rumah yang berada di kampung lebih besar jumlahnya dari pada rumah yang terletak di kota.
5. Pajak hewan ternak. Jenis hewan ternak yang dipungut pajaknya adalah: sapi, unta, domba, dan keledai. Tanpa memperhatikan apakah hewan tersebut digunakan untuk membajak tanah pertanian atau tidak. Adapun pajak yang wajib dikeluarkan sebesar 10 dirham untuk setiap ekor unta. Dalam rangka untuk mengetahui jumlah hewan ternak yang wajib dipungut pajaknya, kekaisaran melakukan sensus hewan ternak satu tahun sekali.
6. Pajak profesi, Pajak ini diwajibkan untuk jenis profesi apapun, baik pedagang maupun pelacur semuanya wajib membayar pajak. Pedagang membayar pajak sesuai pemasukan setiap bulannya, adapun pelacur membayar pajak sebesar 108 dirham.
7. Pajak barang perniagaan, Pajak ini diberlakukan untuk setiap barang dagangan yang terjual, dengan jumlah sebesar 10% dari harga barang tersebut.
8. Pajak transportasi, Pajak ini diberlakukan atas barang dan penumpang yang masuk maupun keluar dari kekaisaran. Pada masa kekaisaran Romawi pajak ini diberlakukan atas semua jenis transportasi baik darat maupun laut. Besaran pajak ini adalah 10 dirham untuk kapal dagang, untuk masing-masing pekerja sebesar 8 dirham, dan untuk sebagian kaum wanita dan isteri-isteri prajurit sebesar 20 dirham.

Dalam syariat Islam pajak semacam ini dikenal dengan istilah *usyr*, pada masa kekhalifahan Bani Umayyah pajak ini diberlakukan atas kapal dagang yang lewat.

Juga pada masa kekhalifahan Abbasiyah, pajak ini bahkan menjadi sumber pendapatan negara yang signifikan, karena saat itu transaksi perdagangan sangat giat, bahkan dapat menyumbang Negara sebesar 100.000 dinar pertahun, dan pada abad ke empat Hijriyah, naik menjadi 200.000 dinar pertahun.

9. Pajak barang ekspor dan impor. Jenis pajak ini, jumlah yang diwajibkan disesuaikan dengan asal barang tersebut dari mulai 3 sampai 10 %.
10. Pajak memerdekakan budak. Jika di antara penduduk Romawi ada yang ingin memerdekakan, membeli dan menjual seorang budak, maka ia wajib membayar pajak sebesar 5% dari harga budak tersebut.
11. Pajak harta warisan. Kaisar Agustus (Oktavianus) adalah yang pertama kali memberlakukan pajak atas harta warisan ini. Dengan prosentase 5% dari harta yang ditinggalkan. Lalu pada masa kaisar Justianus, pajak ini sempat ditiadakan, namun kembali diberlakukan.

Di Mesir, pajak ini sudah diberlakukan sejak dinasti Ptolemeus yaitu dinasti yang bercorak Yunani Kuno yang menguasai Mesir kira-kira selama 305 SM - 30 SM dan dinasti Roman. Terakhir diberlakukan di Mesir yaitu pada tahun 1952 yang mewajibkan pajak bagi keseluruhan harta warisan yang ditinggalkan.

12. Pajak pendaftaran kontrak atau transaksi. Pajak yang diwajibkan adalah sebesar 6 %. Dan jika terjadi kelalaian, maka akan dikenakan denda.
13. Pajak dalam bentuk hadiah untuk raja. Pajak ini diberlakukan pada permulaan abad ke-3, dengan jumlah sebesar 4 dirham.
14. Pajak dalam bentuk melayani dan menjamu prajurit dan pegawai kerajaan. Pajak ini diwajibkan di kekaisaran Romawi atas penduduk, jika pada waktu tertentu ada pegawai atau prajurit kerajaan yang singgah. Bentuknya bisa dalam bentuk makanan, atau bahkan memberi tempat tinggal untuk mereka.

2.2.1.2 Perpajakan dan Pembelanjaan Kerajaan Persia

Dalam catatan an-Nu'aim (1977:80) dijelaskan bahwa pada tahun 226 M Ardeshir mendirikan negara baru Persia yang membawahi Persia dan Irak, aturan dan undang-undang yang dipakai berbentuk otoriter. Kemudian Ardeshir dan anak keturunannya disebut penguasa para raja atau "*Syahansyah*".

Menurut Ath-Thabari (1987, 1:391) gelar *Syahansyah* diberikan kepada Ardashir bin Babak setelah ia menaklukkan Ardawan dengan menginjak kepalanya. Setelah itu ia banyak menaklukkan daerah-daerah yang lain, sampai kemudian ia meninggal dan digantikan oleh anaknya yang bernama Sabur.

Persia menurut catatan www.thanwya.com (2010) merupakan negara terbesar sebelum datangnya Islam, bahkan nama dan kekuatannya tersohor di seluruh dunia melebihi imperium Romawi. Ia menguasai Iran pada abad ke-7 M, dan menguasai negeri Syam yang meliputi Palestina, Damaskus dan Suria pada tahun 614 H, termasuk juga menguasai Baitul Maqdis di Palestina, dan menguasai Mesir pada tahun 616 H yang saat itu di bawah Imperium Romawi. Namun Kaisar Romawi Hirklius tidak menyerah, bahkan ia menyiapkan pasukannya untuk melawan Persia, dan akhirnya memperoleh kembali daerah Asia kecil pada tahun 622 H, dan Suria dan Mesir pada tahun 625 H, kemudian kemenangan telak diperoleh Romawi atas Persia pada tahun 627 H.

Sistem yang berlaku adalah sistem Feodal. Seorang *Dehqan* (kepala daerah) yang menguasai properti berperan sebagai mediator antara rakyat dan raja. Lapisan tersebut hanya dikuasai oleh bangsawan dan terus diwariskan ke anak cucu mereka. Selain itu ada juga lapisan para kepala daerah yang memimpin daerah pinggiran dan pelosok, juga ada lapisan "*nubala*" yang mengandalkan kekuatannya dari kerajaan yang diwariskan untuk mengatur daerah. Selain itu ada lapisan *Asawirah* yaitu para kader militer dan lapisan pemuka agama. Setiap lapisan tersebut di atas mewajibkan upeti kepada yang dibawahnya.

Sistem pemerintahan yang otoriter akan memberi banyak peluang bagi para penguasa untuk memungut pajak diluar pengawasan, dalam kondisi seperti ini sangat tidak mungkin untuk melindungi para pembayar pajak. Bahkan pajak bukan hanya diwajibkan oleh Negara, para pemuka agama dari majusi pun memungut pajak dari rakyat. Salah satu perkataan mereka yang menjadi doktrin yang diajarkan di antaranya: “walaupun perbuatan baik kalian melebihi dedaunan pohon dan tetesan air hujan, juga bintang-bintang di langit serta pasir di lautan, semuanya itu tidak akan bermanfaat untuk kalian kecuali diterima oleh aturan pendeta, dan pendeta tidak akan menerima itu kecuali dengan membayar upeti kepada para pemuka agama dari tanah, barang dan harta yang dimiliki.” (An-Nuaim, 1977:81)

Mengenai kondisi perekonomian kerajaan Persia, An-Nuaim (1977:82) juga menjelaskan bahwa setelah terjadi peperangan yang panjang antara kerajaan Sassanid dengan kekaisaran Romawi, menjadikan kondisi perekonomian Negara melcmah. Sehingga menyebabkan kerajaan membebankan sumber pendapatan Negara kepada rakyat. Sementara itu raja-raja Persia hanya mengandalkan pemasukan Negara dari peperangan saja, yang hasilnya hanya dinikmati oleh kaum bangsawan *Syahansyah* dan kaum bangsawan yang berada di lapisan aristokrat.

Sumber pendapatan kerajaan Persia yang terpenting hanya terdiri dari dua sumber pendapatan, yaitu; pajak bumi dan pajak kepala. Di samping kedua pajak tersebut ada upeti yang dipungut ketika terjadi peperangan, juga upeti atas perniagaan yang melewati perbatasan, dan upeti yang dipungut oleh pemuka agama. Rincian yang dijelaskan oleh An-Nuaim (1977:83-88) adalah sebagai berikut:

1. Pajak bumi; Raja-raja Persia memberlakukan pembagian hasil pertanian kepada para petani dan pemilik tanah. Ukurannya dari mulai $1/10$ sampai $1/2$. Dan pengambilan upeti tersebut disesuaikan dengan kondisi tanah pertanian dari sisi irigasi dan letak tanahnya.
2. Pajak kepala/perorangan: Sebelum Kiswa. Raja-raja Persia telah memberlakukan pajak kepala. kemudian pada masa Kiswa. pajak tersebut kembali diberlakukan

dengan ketentuan wajib hanya untuk laki-laki dari usia 20 sampai 50 tahun, selain mereka tidak wajib membayar pajak. Jumlah yang wajib dibayar disesuaikan dengan pendapatan masing-masing dari mulai 4, 6, 8 sampai 12 dirham. Sementara para bangsawan dan pemuka agama serta lapisan-lapisan di bawahnya tidak dibebankan pajak.

2.2.2 Perkembangan Keuangan Publik Islam

Oubakrim (2007) mencatat bahwa suatu negara pasti memberikan perhatian khusus terhadap kebijakan ekonomi dan keuangan, karenanya topik tentang program-program ekonomi dan proyek-proyek investasi dan neraca keuangan banyak diperbincangkan. Sehingga pemerintahan yang bekerja keras mencapai kebijakan ekonomi dan keuangan akan memperoleh kepercayaan dari rakyat, sebaliknya sebuah pemerintahan yang gagal dalam kebijakan ini, akan mendapatkan kritikan dari rakyat, yang pada akhirnya kehilangan kepercayaan mereka.

Kebijakan publik baik di negara maju maupun berkembang memberikan prioritas kepada kebijakan ekonomi dan keuangan dibanding lainnya, serta merupakan tujuan utama sebuah pemerintahan untuk merealisasikannya. Dan setiap gerakan reformasi sosial dan pertumbuhan pasti dimulai dari reformasi ekonomi dan keuangan, karena kekuatan sebuah Negara diukur dari kekuatan ekonominya, oleh karenanya kekuatan ekonomi dan keuangan menjadi pilar utama kekuatan sebuah Negara jika dibandingkan dengan bidang-bidang lain, seperti kekuatan militer, politik, perundang-undangan, media dan sosial.

Islam sebagai agama rahmat bagi semesta alam tidak menganggap remeh masalah ekonomi dan keuangan, namun sebaliknya justru memberikan perhatian khusus dan memiliki system tersendiri yang tidak mengandung kezaliman dan ketidakadilan. Kebijakan-kebijakan tersebut dihasilkan melalui musyawarah yang dilakukan oleh *ahlul halli wal-aqdi* (majlis musyawarah rakyat).

Jika peraturan keuangan publik dalam Islam sudah jelas dari sisi sumber pendapatan dan institusi *baitul maal* serta pendistribusiannya yang kesemuanya itu telah dijelaskan dalam Al-Quran dan As-Sunnah, namun ada masalah *furu'* (cabang) yang tidak mungkin diselesaikan oleh seorang hakim, namun butuh dimusyawarahkan oleh ahlinya, juga banyak ditemukan kesulitan dan keadaan-keadaan khusus yang butuh solusi. Tentu solusi tersebut tidak dapat dihasilkan oleh seorang hakim tanpa ada peran yang lain. Maka dalam keadaan seperti ini dibutuhkan *syuro* (musyawarah) yang melibatkan beberapa orang yang ahli di bidangnya. Lalu bagaimana ketentuan dan peraturan yang dahulu dipraktekkan oleh para sahabat Rasulullah pada gererasi awal dalam kegiatan perekonomian?

2.2.2.1 Perkembangan Keuangan Publik pada Masa Rasulullah

Sistem keuangan pada masa Rasulullah tidak mengalami perkembangan yang signifikan, karena wilayah kekuasaan Islam masih kecil, sehingga pengaturan keuangan public pada masa itu masih sangat sederhana. Namun masa Rasulullah menjadi fondasi utama dan referensi pengambilan kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan keuangan public. Sementara masa setelahnya merupakan pengembangan dan *ijtihad* dari ajaran yang Rasulullah sampaikan.

Marthon (2004) mencatat bahwa pengelolaan keuangan publik Islam mulai di atur secara sistematis dan dengan bimbingan wahyu adalah ketika terjadi persaingan perdagangan antara umat Islam, kaum Quraisy dan bangsa Yahudi, yang pada akhirnya memicu terjadinya perang badar pada tahun ke-2 Hijriyah. Pada peperangan itu Rasulullah dan pasukannya memperoleh kemenangan. Dari kemenangan tersebut kaum Muslimin mendapatkan harta rampasan (*ghanimah*). Sehingga membuat mereka berselisih tentang harta tersebut. Lalu ditanyakanlah hal itu kepada Rasulullah SAW, kemudian turunlah wahyu yang menjelaskan tentang distribusi *ghanimah*. Dalam surat Al-Anfal ayat 1:

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ فَأَتَقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا اللَّهَ

وَرَسُولَهُ إِن كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ ﴿١﴾

Artinya: "Mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah (hai Muhammad): harta rampasan perang itu kepunyaan Allah dan Rasul, sebab itu bertakwalah kepada Allah dan perbaikilah hubungan di antara sesamamu, dan taatlah kepada Allah dan Rasulnya jika kamu adalah orang-orang yang beriman". (al-Anfal: 1).

Dengan demikian ayat tersebut menjadi ayat pertama mengenai distribusi kekayaan publik. Berdasarkan ayat ini, Rasulullah SAW membagikan harta rampasan kepada kaum Muslimin tanpa menggunakan pembagian Khumus (1/5). Setelah itu turunlah ayat yang mengatur pembagian harta rampasan secara sistematis. Yaitu dalam surat al-Anfal ayat 41:

﴿ وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ

وَأَبْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ ءَامَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّلَاقِ الْجَمْعَانِ ۚ

وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾

Artinya: "dan ketahuilah, sesungguhnya segala yang kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil, (demikian) jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari furqan, yaitu pada hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah maha kuasa atas segala sesuatu". (al-Anfal 41)

Dalam catatan Misanam (2008:486) dijelaskan bahwa setelah Rasulullah hijrah ke Madinah dalam waktu singkat mengalami kemajuan yang begitu pesat. Rasulullah berhasil menjadi pemimpin pusat pemerintahan Madinah, menerapkan prinsip-prinsip sebuah negara, membangun institusi dan lembaga pemerintahan, menjalin urusan luar negeri, membina para sahabatnya dalam keislaman dan kepemimpinan serta mengkader mereka agar menjadi pemimpin di masa depan, khususnya setelah beliau wafat. Pada awal pemerintahan beliau di Madinah, beberapa bidang yang menjadi perhatian beliau adalah: (1) membangun pusat aktifitas berupa masjid sebagai tempat untuk mengadakan forum bagi para pengikutnya; (2) merehabilitasi muhajirin Makkah di Madinah; (3) mempersaudarakan antara Muhajirin dan Anshar, dan mendamaikan antar sesama rakyat; (4) mengeluarkan hak dan kewajiban bagi warga negaranya; (5) membuat undang-undang negara berupa piagam Madinah; (6) menyusun sistem pertahanan negara; (7) meletakkan dasar-dasar sistem keuangan negara.

2.2.2.2 Peraturan Keuangan Publik Pada Masa Sahabat

Oubakrim (2007) mencatat bahwa para Sahabat terdahulu menggunakan keuangan publik sebagai instrumen untuk merealisasikan keseimbangan dan titik temu antara peran negara dan rakyat dalam hal perolehan kekayaan publik dan pendistribusiannya. Hal tersebut salah satunya dilakukan melalui penentuan gaji kepada khalifah. Hal ini dilakukan karena rakyat (yang diwakili oleh *ahlul halli wal'aqdi*) juga memiliki kompetensi untuk menentukan gaji yang khusus untuk khalifah, serta memiliki hak untuk campur tangan dalam mengevaluasi kebijakan khalifah dalam hal keuangan, khususnya ketika terjadi kebijakan yang berbenturan dengan peran negara terhadap rakyat.

Penentuan gaji para khalifah dapat menjadikan mereka berkonsentrasi untuk menjalankan fungsi negara dan mengurus urusan kaum Muslimin. Hal tersebut telah dilakukan para Sahabat terhadap pemimpin mereka Abu Bakar Ash-Shiddik dengan menjamin urusan logistik dan pakaiannya yang bersumber dari *baitul maal*.

Diceritakan pada suatu hari Abu Bakar berjalan dengan memikul pakaian di atas punggungnya untuk dijual, sementara saat itu beliau sudah diangkat menjadi khalifah. Maka Umar bin Khatab dan Abu Ubaidah bin Aljarrah menemuinya lalu berkata: Hendak kemana engkau wahai khalifah?, beliau menjawab: “hendak ke pasar”. Apa yang engkau perbuat sementara engkau sudah diangkat menjadi khalifah?. Beliau menjawab: “lalu dari mana aku memberi makan keluargaku?”. Lalu para sahabat berkata: “berikan apa saja yang dibutuhkan oleh khalifah”. Maka ditentukanlah uang sebesar 2000 Dirham. Beliau berkata lagi: “tambahkan, karena aku memiliki anggota keluarga, sementara kalian membuatku meninggalkan bisnisku”. Lalu para sahabat pun menambahkannya.

Selama sekitar 27 bulan di masa kepemimpinannya, Misanam (2008:491) mencatat bahwa Abu Bakar Siddiq telah banyak menangani masalah cukai dan orang-orang yang menolak membayar zakat kepada negara. Beliau sangat memerhatikan keakuratan penghitungan zakat. Zakat selalu didistribusikan setiap periode dengan tanpa sisa. Sistem pendistribusian ini tetap dilanjutkan bahkan hingga beliau wafat hanya satu dirham yang tersisa dalam perbendaharaan keuangan. Sumber pendanaan negara yang semakin menipis, menjelang wafatnya, menyebabkan harta kekayaannya dipergunakan untuk menutupi kekurangan pembiayaan negara.

Sementara Umar bin Khatab menegaskan sebuah prinsip di hari pertama beliau dilantik menjadi pemimpin. Beliau berkata: “Demi Allah, aku tidak berpendapat bahwa harta ini halal bagiku sebelum aku dilantik menjadi pemimpin kecuali yang menjadi hakku, tidak juga ia haram bagiku setelah aku dilantik. Maka ini (harta) menjadi amanat yang aku pikul.” (Oubakrim, 2007 dari Azzuhri)

Para sahabat telah menanamkan prinsip solidaritas pada setiap generasi umat ini di negara dan masyarakat secara bersama-sama, berangkat dari hadits tentang perumpamaan seorang yang menjaga batas-batas Allah seperti sekelompok penumpang kapal, sebagian berada di atas, sebagian lainnya di bawah, kelompok yang berada di bawah mengatakan: “jika seandainya kita dapat melubangi bagian

bawah kapal ini, maka kita dapat langsung mendapatkan air dan tak perlu naik ke atas sehingga tidak mengganggu orang-orang yang berada di atas". Jika mereka didiamkan melakukan perbuatan yang mereka inginkan, niscaya akan hancur semuanya. Namun jika mereka mencegah perbuatan itu, niscaya semua penumpang kapal akan selamat. (Oubakrim, 2007 dari Ibrahim Yusuf, 1990)

Sebagai dasar dari prinsip solidaritas dan kerjasama, para sahabat menegaskan bahwa masyarakat berhak memantau negara dari sisi distribusi keuangan publik. Hal tersebut karena Umar bin Khatab dan Abu Dzar tidak suka menyebut kekayaan publik dengan kekayaan Allah, namun lebih suka menyebutnya dengan istilah *maalul muslimin* (kekayaan kaum muslimin). Maksud dari istilah tersebut adalah bahwa setiap pribadi muslim berhak untuk memantau pengeluaran dan distribusinya agar sesuai dengan syariat Islam. (Oubakrim, 2007)

1. Hak rakyat untuk memantau fasilitas yang diberikan kepada para pemimpin wilayah (gubernur). *Ahlul halli walli aqdi* telah menegaskan Islam memberikan hak kepada mereka, karena dikhawatirkan kebijakan khalifah tersebut bertentangan dengan kesepakatan yang terjalin antara Negara dan rakyat. Sebagaimana yang dilakukan Umar terhadap gubernur Basrah di Irak; Abu Musa Al-Asy'ari. Ketika Abu Musa meminta fasilitas yang diberikan agar ditambah karena kondisi ekonomi di Irak berbeda dengan Madinah. Beliau meminta rekomendasi dari para petinggi Basrah agar menyampaikan hal itu kepada khalifah Umar bin Khatab.

Begitulah yang dilakukan oleh Amirul mukminin Umar bin Khatab dengan melihat kondisi yang ada, jika memang butuh menambah fasilitas untuk para gubernur, maka beliau lakukan hal itu, pada waktu yang sama beliau juga mewanti-wanti agar tidak melakukan pemborosan anggaran baik untuk kebutuhan pribadi maupun Negara.

2. Melakukan investasi untuk membantu menurunkan tingkat kemiskinan yang memunculkan kesenjangan sosial yang lebar. Walaupun Allah membedakan rezeki

satu dengan yang lain, namun orang miskin pun memiliki hak dari harta yang dimiliki si kaya dalam koridor keadilan sosial di bawah naungan Negara. Karena di antara instruksi Rasulullah yang disampaikan kepada Muadz bin Jabal ketika beliau mengutusnyanya ke Yaman agar mengambil sedekah dari orang-orang kaya untuk diserahkan kepada orang miskin.

Maka masyarakat bertanggung jawab atas solidaritas sosial sebagaimana dikatakan dalam Hadis Rasulullah: “seorang muslim bagi muslim yang lain ibarat sebuah gedung yang saling menguatkan satu sama lain” (beliau sambil mengepalkan jemarinya). Maka kemudian setiap pribadi muslim bertanggung jawab terhadap masyarakat yang ia tinggal di dalamnya, sebab ia bagian dari mereka dan tak bisa dipisahkan. Dengan tujuan akhir kebahagiaan semua anggota masyarakat sebelum kebahagiaan pribadi. Islam tidak mengakui adanya kebahagiaan yang berdiri di atas penderitaan orang lain. Atas dasar ini para ahli fiqih mewajibkan kerabat yang diberi kemudahan untuk membantu yang sedang kesulitan. Dan derajat wajibnya disesuaikan dengan posisi kekerabatan.

Ibnu Hazm berpendapat bahwa diwajibkan atas orang kaya untuk mencukupi kebutuhan orang-orang miskin di negaranya, baik makan, minum maupun pakaian, apabila zakat tidak cukup. Seorang pemimpin negara wajib memaksa mereka jika tidak ingin mengeluarkan hartanya. Pendapat ini diperkuat oleh Hadis Rasulullah yang berbunyi: “Tidak beriman seseorang di antaramu yang tidur dalam keadaan kenyang sementara dia mengetahui tetangganya kelaparan. (Oubakrim, 2007 dari Al-maliki, 1995)

Atas dasar itu, kewajiban *ahlul halli wal aqdi* adalah berupaya untuk mewujudkan solidaritas dan kepedulian sosial di masyarakat dan memenuhi kebutuhan orang-orang yang kesulitan, dan menjadi hak setiap individu untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari sumber daya alam yang tersedia di negara tersebut, sebagaimana firman Allah:

هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا ثُمَّ أَسْتَوَىٰ إِلَى السَّمَاءِ فَسَوَّاهُنَّ سَبْعَ سَمَاوَاتٍ

وَهُوَ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٣١﴾

Artinya: “Dia-lah Allah, yang menjadikan segala yang ada di bumi untuk kamu dan Dia berkehendak (menciptakan) langit, lalu dijadikan-Nya tujuh langit, dan Dia Maha mengetahui segala sesuatu.”

3. Distribusi kekayaan publik yang merata. Abu Bakar Sidik berkata: “distribusi yang merata dalam rezeki adalah kebaikan”. Beliau telah merealisasikan prinsip pemerataan, walaupun jatah yang didapat setiap individu saat itu hanya setengah dinar. Demikian pula Umar bin Khatab langkah Abu Bakar, beliau berkata: “aku sangat tidak ingin melihat ada orang yang membutuhkan kecuali aku memenuhinya...”. Umar bin Khatab menjadikan pemerataan distribusi pendapatan sebagai programnya dalam kondisi sulit. Negara dalam hal ini memiliki peran yang beriringan dengan masyarakat dengan terus member motivasi dan menyerap potensi yang dimiliki masyarakat, tidak justru membiarkan dan menimbun kekayaan public serta hanya mengontrol pendapatan masyarakat .

Walaupun harta yang ada dalam sebuah Negara sangat melimpah, undang-undang Islam melarang untuk menimbun kekayaan public tanpa mengelolanya. Namun yang harus dilakukan selain dikelola adalah didistribusikan kepada masyarakat, dan memperbaiki fasilitas umum. Diriwayatkan bahwa Ali bin Abi Thalib tidak pernah membiarkan kekayaan publik mengendap di baitul maal lebih dari satu tahun. Begitupun dengan Ustman bin Affan, beliau mengatakan: “Sesungguhnya Allah memerintahkan para pemimpin untuk mengatur dan memelihara bukan menjadi pengumpul (kekayaan publik)”.

4. Bersikap lembut kepada masyarakat dalam perolehan kekayaan publik. Prinsip pengelolaan dan pemeliharaan negara tidak terbatas dalam hal distribusi kekayaan

saja, namun juga dalam hal perolehan dan pengumpulan. Pada masa itu pengumpulan kekayaan didasari oleh falsafah peran Negara Islam dalam bidang pengelolaan kekayaan publik dan pendistribusiannya .

Ali bin Abi Thalib ketika menyuruh pembantunya mengumpulkan pajak (kharaj), beliau menyuruhnya agar mengambilnya dengan cara lembut dan tidak menyakitinya hanya karena masalah dirham. Sebagaimana juga yang dilakukan oleh Utsman bin Affan yang menyerahkan urusan pembayaran zakat kepada kesadaran masing-masing rakyatnya, beliau berkata: “bulan ini saatnya kalian membayar zakat, barang siapa yang masih punya hutang maka bayarlah dan sisanya bayarkan untuk zakat.(Oubakrim, 2007 dari Al-Qardhawi, 1981)

Umarpun demikian, beliau menjaga psikologis rakyatnya yang non Muslim dari bani taghlib, saat beliau mengambil pajak kharaj dari mereka dengan sebutan sedekah bukan *jizyah*. Juga beliau selalu melihat keadaan rakyatnya, apakah memungkinkan untuk membayar zakat atau tidak.

5. Kepedulian terhadap generasi mendatang setelah dirasa cukup untuk masa sekarang; Umar bin Khatab menanamkan sebuah prinsip bahwa negara tidak boleh memonopoli kebijakan yang berkaitan dengan kekayaan publik, ketika pemasukan institusi baitul mal bertambah saat ekspansi ke irak. Beliau menggelar rapat terbuka dengan kaum *muhajirin* dan *anshar* yang membahas tentang pentingnya menjaga perbatasan dan memperhatikan kebutuhan anak-anak dan para janda serta kemaslahatan generasi mendatang dengan mengatur kekayaan publik sebaik mungkin. Rapat tersebut selesai dengan melahirkan sebuah prinsip mendasar yang menyatakan bahwa seorang pemimpin hanya merupakan personil anggota dari sebuah lembaga permusyawaratan sebagai representasi kemaslahatan umat. Oleh karenanya kebijakannya harus senantiasa sesuai dengan al-quran dan Sunnah serta fikih realitas. Umar berkata: “sesungguhnya diriku hanya salah seorang diantara kalian, dan kalian pada hari ini mengakui sebuah kebenaran, ada orang yang

berbeda pendapat denganku ada pula yang sependapat, bersama kalian telah ada Al-Quran yang selalu bicara kebenaran”.

6. Menentukan aturan untuk distribusi kekayaan publik. Para Sahabat telah menentukan 4 hal: orang yang berkorban untuk Islam, yang Islamnya lebih awal, jasa yang diberikan untuk Islam dan kebutuhan hidup. Para sahabat memberikan keistimewaan untuk istri-istri Nabi dan veteran perang badar. Umar juga menjanjikan akan memberikan setiap mujahid sebesar 4000 dirham, serta mengikat para sahabat untuk berkontribusi aktif dalam kebijakan politik, juga mengistimewakan orang-orang yang berperilaku baik agar menjadi contoh bagi masyarakat. Serta menargetkan melalui sistem distribusi untuk mendukung pemerintahan daerah dengan mendistribusikan kekayaan public melalui perantara serta membantu membuat peraturan pemerintah daerah dan mendukung otonomi keuangan daerah, sehingga tidak perlu mentransfer kekayaan daerah ke ibu kota kecuali jika dibutuhkan.

Para sahabat juga menciptakan kebijakan untuk membantu masyarakat umum, seperti memberikan yang sudah menikah 2 kali lipat lebih banyak dari lajang, serta memberi santunan untuk bayi yang lahir. Dalam hal ini Negara dianggap bertanggung jawab atas individu yang ditinggal mati keluarga tanpa harta warisan, dan memberi bantuan kepada siapa saja yang membutuhkan.

2.2.2.3 Negara dan *Ahlul Halli wal Aqdi* Dalam Kebijakan Kekayaan Publik

Oubakrim (2007) menegaskan dalam catatannya, bahwa perjuangan para sahabat untuk berjihad dalam masalah kebijakan kekayaan publik sesuai keadaan dan tuntutan zaman harus senantiasa diapresiasi, begitu pula orang-orang yang terlibat dalam lembaga negara yang disebut *ahlul halli wal aqdi* pada setiap periode dalam mengatur kekayaan publik. Merekalah orang-orang yang bertanggung jawab terhadap perkembangan jaman yang setiap waktu menuntut banyak *ijtihad* tentang suatu hukum khususnya yang berkaitan dengan kekayaan publik.

Al-Sadr dalam *iqtishaduna* (tt: 725-726) menjelaskan bahwa *Ijtihad* atau campur tangan pemerintah dalam syariat Islam muncul agar tidak terjadi kekosongan hukum syariah pada masa tertentu, khususnya ketika terjadi sesuatu yang baru dalam kehidupan dan perkembangan dalam segala bidang yang tidak dapat dielakkan. Hal tersebut menuntut diciptakannya peraturan dan ketentuan mislanya dalam memperoleh kekayaan publik serta pendistribusiannya dengan memperhatikan situasi dan kondisi yang ada, atau aktifitas perekonomian lainnya yang dianggap dalam koridor *mubah* atau wilayah kosong (*manthiqah faragh*) yang belum ada dalilnya secara jelas, dan sesuai dengan ketentuan syariat Islam serta tidak bertentangan dengannya.

Tentunya gerakan *ijtihad* yang terjadi pada setiap masa dalam rangka pengoptimalan kebijakan kekayaan publik harus melalui proses musyawarah. Sebagai contoh jika dahulu para sahabat mendistribusikan kekayaan publik kepada masyarakat secara melimpah saat Negara mengalami kemakmuran dan tanpa menyisakan sesuatu barang pun dalam baitul mal jika sudah lebih dari satu tahun, maka situasi dan kondisi yang terjadi saat ini berbeda dengan masa sahabat, sudah barang tentu *ijtihad* terhadap kebijakan distribusinya pun berbeda. Peran *ahlu halli wal aqdi* dalam hal ini adalah memberikan perspektif baru yang sesuai dengan tuntutan jaman. Bisa dalam bentuk investasi pada sektor perekonomian yang manfaatnya kembali kepada masyarakat dalam ruang lingkup perspektif Islam terhadap kekayaan, yaitu bahwa semua kekayaan adalah milik Allah dan alam semesta diciptakan untuk manusia, serta semua yang ada di genggamannya baik harta dengan segala bentuk, macam dan ukurannya juga apa yang dihasilkan darinya sesungguhnya semua hanyalah kekayaan Allah bukan kekayaan mereka, milik Allah yang dititipkan kepada manusia. Terhadap semua jenis kekayaan tersebut, manusia hanya memiliki hak untuk mememanfaatkannya. Sebagaimana yang difirmankan oleh Allah ta'ala dalam al-Quran:

ءَامِنُوا بِاللّٰهِ وَرَسُوْلِهِ وَاَنْفِقُوْا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُّسْتَحْلِفِيْنَ فِيْهِ ۗ فَاَلَّذِيْنَ ءَامَنُوْا مِنْكُمْ وَاَنْفَقُوْا لَهُمْ اَجْرٌ

كَبِيْرٌ

Artinya: “berimanlah kamu kepada Allah dan rasul-Nya dan infakkanlah (di jalan Allah) sebagian dari harta yang Dia telah menjadikan kamu sebagai penguasanya (amanah)”.

Memanfaatkan harta kekayaan, bisa dalam bentuk investasi, seperti tanah pertanian. Bisa juga untuk dikonsumsi seperti makanan dan minuman serta buah-buahan. Atau bisa juga dalam bentuk lain, seperti dalam bentuk jual beli, hadiah dan wasiat. Dalam hal ini ada beberapa kesimpulan menarik:

- a. Pemerintah dan *ahlul halli wal aqdi* berhak untuk mengatur cara memanfaatkan kekayaan rakyatnya. karena lazimnya jika kekayaan tersebut hakikatnya milik Allah, maka ia harus dimanfaatkan untuk kepentingan orang banyak. Sebab peraturan dalam Islam bahwa semua hak yang dinisbatkan kepada Allah, maka ia harus digunakan untuk kepentingan orang banyak. Dan merekalah yang akan mengawasinya.
- b. Oleh karena kekayaan tersebut milik Allah (pada hakikatnya), maka *ahlul halli wal aqdi* diharuskan untuk mengoperasikan kekayaan tersebut sesuai peraturan Allah, mengambilnya dari yang halal, sesuai haknya serta tidak melarangnya dari yang berhak atasnya. (Oubakrim, 2007 dari Audah, 1984).

Atas dasar ini, pemerintah dan *ahlul halli wal aqdi* berhak untuk mengatur pemanfaatan harta kekayaan rakyatnya. Namun tidak diperbolehkan untuk melarang kepemilikan manfaat harta tersebut yang telah Allah jadikan hak untuk setiap anggota masyarakat. Dalam hal kekayaan publik, pemerintah dan *ahlul halli wal aqdi* hanya sebagai pihak yang dititipi, sebagaimana Rasulullah pernah bersahda:

إِنِّي وَاللّٰهِ لَا اَعْطِيْ اَحَدًا وَلَا اَمْنَعُ اَحَدًا وَاِنَّمَا اَنَا قَلَمٌ اَضَعُ حَيْثُ اَمَرْتُ

Artinya: “*Demi Allah, sesungguhnya aku tidak memberi seseorang juga tidak melarang seseorang, tapi aku hanyalah yang membagi dan aku menyimpan (kekayaan publik) sesuai yang diperintahkan kepadaku*”.

Peran *ahlul halli wal aqdi* tidak terbatas hanya pada pengelolaan kekayaan publik, namun mereka pun harus aktif dalam mengelola dan mengatur kegiatan perekonomian masyarakat sesuai dengan hukum yang berlaku, nilai dan *maqasid syariah*. Demi menjaga etika dalam menjalankan aktifitas perekonomian baik *demand* maupun *supply*. Dalam hal ini disarankan anggota *ahlul halli wal aqdi* yang terlibat adalah orang yang mengetahui urusan perekonomian, sehingga dia dapat berijtihad untuk mengatur kegiatan perekonomian masyarakat yang lahir dari ide yang cemerlang dan perspektif masa depan yang tepat, berangkat dari pengalaman masa lalu dan perubahan masa kini. Itulah yang dinamakan ijtihad fiqih dalam masalah ekonomi yang berdasarkan pada prinsip dan manhaj Islam dalam berijtihad dan melahirkan sebuah hukum.

Yang harus juga menjadi perhatian *ahlul halli wal aqdi* ketika terlibat dalam aktifitas perekonomian adalah keselarasannya dengan tuntunan *nash* al-Quran dan Sunnah baik yang sifatnya perintah, maupun larangan. Jika tidak selaras, maka dikhawatirkan akan terjadi pelanggaran syariat. Sisi pengawasan yang dilakukan oleh *ahlul halli wal aqdi* atas dasar amar ma’ruf dan nahi munkar, dan keterlibatan mereka bukan berarti mendominasi. Semuanya harus sesuai dengan ketentuan syariat. Mereka memberi hak-hak dan kebebasan ekonomi setiap individu, namun tetap dalam koridor maslahat. Karena tabiat ekonomi Islam adalah keseimbangan antara kebebasan individu dalam melakukan kegiatan ekonomi dan campur tangan pemerintah dalam kehidupan perekonomian yang didasari oleh nilai-nilai keislaman dan hukum syariat. (Oubakrim, 2007 dalam Al-Qaradhawi, tt)

Pengaturan kegiatan perekonomian oleh pemerintah/*ahlul halli wal aqdi* dapat ditempuh dengan dua cara:

- a. Realisasi hukum-hukum yang diambil dari *nash syar'i* yang *qoth'i* yang berkaitan dengan kegiatan perekonomian untuk mencegah masyarakat dari transaksi ribawi, jual beli yang batil, dan menimbun barang dagangan dan sebagainya.
- b. *Ijtihad* dalam suatu hukum dari pihak yang kompeten dalam bidang ekonomi agar tidak ada kekosongan hukum dan tersusunnya undang-undang perekonomian dalam bingkai maqasid syariah. (Oubakrim, 2007 dari Al-Sadr, 1977)

Khalil (1996) dalam Oubakrim (2007) mencatat bahwa campur tangan pemerintah dalam perekonomian telah dicontohkan oleh Rasulullah dan khulafa Rasyidin. Dahulu Rasulullah telah membagikan sebidang tanah yang awalnya milik yahudi untuk para sahabat sebagai tempat tinggal dan bercocok tanam. Abu Bakar juga telah melakukan hal yang sama dalam hal memerangi masyarakat yang tidak ingin membayar zakat, sebagaimana Umar bin Khatab yang tidak ingin membagikan tanah rampasan perang kepada kaum muslimin, namun lebih memilih memberlakukan *kharaj* (pajak) atasnya dan menjadikan sebagai pemasukan bagi baitul maal.

Begitulah peran pemerintah dalam aktifitas perekonomian pada masa sahabat yang selalu discusai dengan teori-teori ekonomi dan *maqashid syariah* serta fleksibilitas, agar manusia dapat berijtihad untuk mengembangkan hukum-hukum perekonomian yang sesuai dengan syariat dan perkembangan serta tuntutan jaman. Sebagaimana para pengambil kebijakan dalam perekonomian juga harus memahami kaidah-kaidah ushul fiqih yang telah disepakati oleh para ulama, agar masalah tetap terwujud dan sesuai dengan syariat Islam.

Oubakrim (2007) menyimpulkan bahwa Tahapan kebijakan perekonomian yang harus ditempuh oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Menyediakan hal-hal yang bersifat sangat penting (*dharuriyyat*)

- b. Menyediakan sarana-sarana yang dapat membantu mempermudah aktifitas dalam kehidupan seperti fasilitas transportasi dan komunikasi yang memadai (*hajjiyyat*).
- c. Menyediakan sarana-sarana yang sifatnya memperindah (*tahsiniyyat*). Hal ini termasuk dalam kategori ekonomi pada taraf sejahtera, dengan catatan tetap menjaga peraturan syariat dan proporsional dalam memanfaatkannya serta tidak boros.

Ketiga poin di atas dikenal dalam sejarah ekonomi Islam dengan istilah "*al-mashlahah*". Realisasi atas ketiga teori masalah tersebut dalam perekonomian, menjadi sebuah sistem undang-undang prioritas kebijakan ekonomi dalam Islam. Tahapan kebijakan di atas secara implemtatif dapat direalisasikan oleh pemerintah pada aktifitas berikut (Oubakrim (2007):

- a. Mengatur barang publik (*public goods*) dan mengelolanya pada sesuatu yang produktif untuk kemaslahatan masyarakat bukan untuk kepentingan pribadi. Hal ini bisa dijadikan investasi untuk pemerintahan Islam agar dapat meringankan beban masyarakat yang kurang mampu.
- b. Berupaya untuk mewujudkan kebutuhan-kebutuhan yang bersifat *dharuri* dalam rangka memperkuat Negara Islam dan mengangkat citra Islam, yaitu pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, agar Negara lain tidak menguasai kaum muslimin dalam bidang tersebut, juga dalam bidang perekonomian.
- c. Menjamin kehidupan masyarakat dan memenuhi kebutuhan dasar mereka serta berupaya untuk menyejahterakan mereka sehingga tidak terjadi ketergantungan ekonomi pada Negara lain.
- d. Memelihara frame berperilaku dalam aktifitas perekonomian dengan amar ma'ruf dan nahi mungkar demi menghilangkan praktek curang dalam jual beli, penimbunan barang dan permainan harga dan sebagainya.

2.2.2.4 Institusi Keuangan Publik Islam

Marthon (2004:95) mencatat bahwa Umar bin Khathab merupakan konseptor pertama dalam pembentukan baitul mal sebagai institusi penyimpanan dan pengalokasian harta kekayaan kaum muslimin, dalam pengertian yang luas. Sebelumnya pada akhir kekhilafahan Abu Bakar ra. harta yang dimiliki kaum muslimin sangat melimpah, keadaan itu mendorong Abu Bakar menjadikan rumahnya sebagai tempat pengumpulan dan penyimpanan harta Negara, yang kemudian dialokasikan kepada orang yang berhak menerimanya.

Baitul maal adalah pos yang dikhususkan untuk semua pemasukan atau pengeluaran harta yang menjadi hak kaum Muslim. Setiap harta yang menjadi kaum Muslim, sementara pemiliknya tidak jelas, merupakan hak baitul mal, bahkan yang pemiliknya jelas sekalipun. Apabila harta telah diambil, dengan pengambilan tersebut, maka harta itu telah menjadi hak baitul mal; baik dimasukkan ke dalam kasnya ataupun tidak. Sebab baitul mal mencerminkan sebuah pos, bukan tempat. (An-Nabhani, 2009:253)

An-Nabhani (2009:255) mencatat bahwa pengeluaran baitul mal ditetapkan berdasarkan enam kaidah:

Pertama: harta zakat menjadi kas baitul mal, wajib dibagikan kepada delapan golongan (*ashnaf*) yang disebutkan dalam al-Quran, hal itu dilakukan jika harta zakat tersedia dalam baitul mal. Jika tidak, maka pemerintah tidak wajib untuk mengalokasikannya dengan cara apapun. Baik dengan hutang ataupun mengambil dari pos lain.

Kedua: *Baitul maal* sebagai pihak yang bertanggung jawab mengatasi kekurangan finansial fakir miskin, Ibnu Sabil dan lainnya, serta menutupi keperluan jihad.

Ketiga: *Baitul maal* adalah pihak yang berkewajiban memberikan gaji kepada orang-orang yang telah berjasa kepada negara, seperti tentara, hakim, guru dan lainnya.

Keempat: *Baitul maal* berkewajiban untuk menyediakan fasilitas umum yang keberadaannya diperlukan oleh rakyat, seperti rumah sakit, jalan, sekolah dan lainnya.

Kelima: pembelanjaan *Baitul maal* harus didasari manfaat dan maslahat.

Keenam: *Baitul maal* bertanggung jawab jika terjadi musibah, krisis dan lainnya yang menyebabkan rakyat mengalami kesulitan ekonomi.

Selain itu pada masa pemerintahan Umar bin Khatab, telah didirikan lembaga keuangan pertama yang disebut *diwan*. Ia merupakan sebuah kantor yang ditujukan untuk mengurus pembayaran tunjangan-tunjangan angkatan bersenjata dan pensiun serta tunjangan lainnya dalam basis yang reguler dan tepat. (Misanam, 2008:492)

Dalam sejarah tercatat bahwa *Khulafa Rasyidin* menjadikan institusi *Baitul maal* sebagai amanat dari Allah untuk kaum muslimin. Mereka tidak menggunakan institusi tersebut untuk kepentingan pribadi, mereka juga membedakan antara jabatan khalifah dan raja. Jika seorang raja bisa mengumpulkan pajak dari rakyatnya kemudian menggunakan pajak tersebut semaunya, maka tidak demikian bagi khalifah, ia akan mendistribusikan pajak itu sesuai aturan syariah yang berlaku. (Oubakrim, 2007 dari Al-Maududi, 1994)

Suatu ketika Umar bin Khatab bertanya kepada Salman Al-farisi: Apakah aku seorang raja atau khalifah?, Salman langsung menjawab: "jika engkau mengumpulkan pajak satu dirham kurang atau lebih dari masyarakat lalu kau distribusikan itu bukan kepada yang berhak, maka kau adalah seorang raja. Masih riwayat dari Umar bahwa beliau berkata: Demi Allah, aku tidak tahu apakah aku seorang raja atau khalifah. Jika aku seorang raja, maka ini adalah perkara besar. Seseorang berkata kepadanya: "wahai Amirul mukminin, sesungguhnya antara keduanya ada perbedaan". Umar berkata: "apa itu"?, orang tersebut menjawab: "sesungguhnya seorang khalifah tidak mengambil harta kecuali dengan benar, dan tidak mendistribusikannya pula kecuali dengan benar. Maka alhamdulillah, kau sudah

melakukan itu, namun seorang raja menzalimi manusia, dia mengambil harta semanya dan membagikan juga semanya.

Dari kisah di atas jelas bahwa dalam hal keuangan publik, seorang pemimpin tidak memiliki kekuasaan penuh, ia bagaikan seorang pegawai dan penjaga. Umar bin khatab pernah berkata: “wahai sekalian manusia, sesungguhnya seorang pemimpin tidak boleh ditaati dalam kemaksiatan, hak kalian atasku ada beberapa macam, aku akan sebutkan satu persatu: aku tidak akan mengambil pajak dari kharaj kalian dan harta fai yang kalian miliki. Namun jika ada harta yang masuk kepadaku, maka aku tidak akan memiarkannya keluar kecuali dengan benar. Kegigihan Umar dalam menjaga hak-hak kekayaan Negara sangat dikenal dalam sejarah. Seperti kisah menantu Umar yang datang meminta sesuatu dari baitul mal, lalu umar membentakny sambil berkata: “apakah kau menginginkan agar aku menjadi pemimpin yang berkhianat?. (Oubakrim, 2007)

2.2.2.5 Instrumen Keuangan Publik Islam

Institusi keuangan Islam sudah mengalami perkembangan semenjak hijrahnya Nabi Muhammad SAW dan para sahabat ke Madinah. Ketentuan sumber dana pun telah ditetapkan. Di antara sumber dan yang disebutkan oleh Marthon (2004:96) adalah sebagai berikut:

2.2.2.5.1 Zakat

Allah telah mewajibkan zakat dengan substansi yang terkandung di dalamnya berupa kepedulian sosial sebenarnya dimulai dari periode Makkah. Walaupun tentunya saat itu belum diistilahkan dengan zakat, namun dari ayat-ayat yang diturunkan pada periode Makkah menjelaskan bahwa sejak dari awal munculnya, Islam sangat menekankan tentang kepedulian sosial. Qaradhawi (1973:57) menyimpulkan hal ini dengan sangat sistematis, adakalanya Quran merumuskannya dengan kata-kata “memberi makan orang-orang miskin, seperti yang tertulis jelas dalam surat al-Muddatsir yang diturunkan di Makkah. Firman Allah:

كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ ﴿٣٨﴾ إِلَّا أَصْحَابَ الْيَمِينِ ﴿٣٩﴾ فِي جَنَّاتٍ يَتَسَاءَلُونَ ﴿٤٠﴾ عَنِ الْمُجْرِمِينَ ﴿٤١﴾
 مَا سَلَكَكُمْ فِي سَقَرٍ ﴿٤٢﴾ قَالُوا لَمْ نَكُ مِنَ الْمُصَلِّينَ ﴿٤٣﴾ وَلَمْ نَكُ نَطْعِمُ الْمِسْكِينَ ﴿٤٤﴾ وَكُنَّا
 نَخُوضُ مَعَ الْحَاطِثِينَ ﴿٤٥﴾ وَكُنَّا نَكْذِبُ بِيَوْمِ الدِّينِ ﴿٤٦﴾

Artinya: "setiap orang bertanggung jawab atas perbuatannya, kecuali orang-orang di sebelah kanan, mereka berada di taman-taman surga saling bertanya tentang orang-orang durjana, "apakah sebabnya kamu diceblus ke dalam neraka?" mereka menjawab, "kami bukan golongan orang yang shalat, dan kami tiada memberi makan orang yang miskin. Kami asyik membicarakan kebatilan dengan orang yang berbuat kebatilan itu, dan kami mendustakan hari pembalasan." (QS Al-Muddatstsir:38-46)

Tidak cukup hanya dengan memberi makan, kadangkala Al- Quran juga merumuskannya dengan kata-kata menyuruh, mendorong dan menganjurkan memberi makan. Seperti dalam surat al-Haqqah, Allah ta'ala mengancam orang-orang yang tidak menganjurkan member makan kepada orang-orang miskin dengan siksaan yang pedih. Firman Allah:

خُذُوهُ فَغُلُّوهُ ﴿٣٠﴾ ثُمَّ الْجَحِيمَ صَلُّوهُ ﴿٣١﴾ ثُمَّ فِي سِلْسِلَةٍ ذَرْعُهَا سَبْعُونَ ذِرَاعًا فَاسْلُكُوهُ ﴿٣٢﴾ إِنَّهُ
 كَانَ لَا يُؤْمِنُ بِاللَّهِ الْعَظِيمِ ﴿٣٣﴾ وَلَا يَحْضُرُ عَلَى طَعَامِ الْمِسْكِينِ ﴿٣٤﴾

Artinya: "Tangkap dan borgol mereka, kemudian lemparkan ke dalam api neraka yang menyala-nyala, dan belit dengan rantai tujuh puluh hasta! Mengapa mereka dihukum dan disiksa secara terang-terangan itu? Oleh karena mereka ingkar kepada Allah Yang Maha Besar dan tidak menyuruh memberi makan orang-orang miskin." (al-Haqqoh; 30-34)

Barulah setelah hijrah ke Madinah, Allah mewajibkan zakat dengan istilah *syar'i* dan syarat-syarat yang ditentukan oleh Rasulullah SAW. Zakat ditinjau dari segi bahasa, merupakan kata dasar dari *zaka* yang memiliki arti berkah, tumbuh bersih dan baik. Sesuatu itu *zaka*, berarti tumbuh dan berkembang, dan seorang itu *zaka* berarti orang itu baik (Qordhowi, 1973:34).

Menurut Al-Bahuti (1991:164) zakat menurut bahasa berarti bertumbuh dan bertambah, dikatakan: tumbuhan itu *zaka* jika ia tumbuh dan bertambah, bisa juga diartikan sebagai pujian, suci dan baik. Dan harta yang dikeluarkan dinamakan zakat karena yang mencriama bertambah hartanya. Sedangkan menurut tinjauan syariah, zakat adalah hak yang wajib pada setiap harta yang khusus untuk kelompok tertentu dalam waktu yang telah ditentukan. Sedangkan harta yang wajib dikeluarkan bisa dalam bentuk hewan ternak, benda berharga yang berasal dari perut bumi atau barang perniagaan.

Adapun syarat-syaratnya seperti dituliskan dalam buku *Ahkamul ibadat Fittasyri al-Islami* yang ditulis oleh Dalul (2006: 124-125) sebagai berikut:

1. Merdeka, dengan begitu zakat tidak diwajibkan atas hamba sahaya karena ia tidak memiliki harta.
2. Islam, maka orang kafir tidak wajib mengeluarkan zakat begitu pula orang murtad (keluar dari Islam), jika ia masuk Islam maka tidak diwajibkan *qadha*.
3. Nishab, walaupun hartanya milik seorang anak kecil atau orang gila, karena hadits dan perkataan sahabat tidak merinci hal tersebut. Jika tidak sampai nishab maka tidak diwajibkan zakat kecuali harta karun (*rikaz*), untuk harta jenis ini tidak disyaratkan nishab.
4. Kepemilikan sempurna, jika seseorang memiliki harta, namun ia merupakan kepemilikan bersama dalam arti masih ada hak orang lain dalam harta itu, maka tidak diwajibkan zakat.

5. *Haul*, artinya bahwa harta tersebut telah berada di tangan pemilik tidak kurang dari satu tahun hijriyah, seperti dalam hadits yang diriwayatkan oleh Aisyah ra:

لا زكاة في مال حتى يحول عليه الحول (رواه ابن ماجه)

Artinya: *Tidak diwajibkan zakat pada harta sampai mencapai haul* (HR Ibnu Majah).

Mengenai hal ini Qaradhawi (1973:161) menjelaskan bahwa hikmah diberlakukannya syarat ini, sebagaimana dinyatakan oleh Ibnu Qudamah bahwa harta tersebut agar memiliki potensi untuk berkembang, sebagai contoh hewan ternak yang memiliki potensi untuk melahirkan anak dan mengeluarkan susu, sama halnya dengan barang dagangan, jika menunggu satu tahun akan lebih menghasilkan laba yang lebih banyak, dan tentu memiliki manfaat yang lebih banyak pula.

Syarat ini tidak berlaku bagi hasil panen, seperti padi, gandum atau buah-buahan, karena Allah memerintahkan agar zakat tersebut langsung dikeluarkan jika telah tiba masa panen. Firman Allah:

وَأْتُوا حَقَّهُ وَيَوْمَ حَصَادِهِ

Artinya: *“dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya”* (QS Al-An'am: 141)

Syarat ini juga tidak berlaku bagi hasil hewan ternak dan laba perdagangan, dengan demikian harta dari hasil keuntungan jual beli jika telah sampai nishab wajib dikeluarkan zakatnya, karena *haul* jenis harta tersebut dihitung dari modal awal yang dikeluarkan.

Zakat tidak diwajibkan atas orang yang memiliki hutang, seperti dijelaskan al Bahuti (1991:166). Jika hutang tersebut menghabiskan atau mengurangi nishab yang telah ditentukan, sebagaimana Qaradhawi mencatat dalam Fikih Zakat (1973:155).

Di samping itu dalul (2006:126) juga mensyaratkan adanya niat dalam hati untuk melaksanakan zakat, jika tidak disertai niat, maka zakatnya tidak sah. Maksud niat di sini adalah bahwa seorang muzakki harus meniatkan dalam hatinya bahwa

harta yang dikeluarkan adalah zakat yang diwajibkan, jika niatnya adalah sedekah, maka kewajiban zakat tidak hilang.

Dalam kaitannya dengan keuangan publik Islam, Nasution (2006:207) mencatat bahwa zakat memiliki tujuan utama menciptakan distribusi pendapatan menjadi lebih merata, selain untuk tujuan distribusi, analisis kebijakan fiskal dalam system ekonomi pasar dilakukan untuk melihat bagaimana dampak dari zakat terhadap kegiatan alokasi sumber daya ekonomi dan stabilitas kegiatan ekonomi. Hanya saja dewasa ini, dunia Islam kehilangan semangat keagamaan (spirit religiositas) dalam system ketatanegaraannya, yang berkembang justru semangat paham sekularisme dan materialisme yang mendorong dekadensi moral.

Nuruddin (2009) mencatat ada beberapa alasan yang menjadikan zakat sebagai instrument keuangan publik dan perlu campur tangan pemerintah di dalamnya:

Pertama: zakat bukanlah bentuk kedermawanan biasa, ia merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seorang Muslim dengan kriteria yang telah disebutkan di atas. Sementara infak, shodaqoh dan bentuk kedermawanan lainnya adalah sunnah. Karena zakat hukumnya wajib, maka pemerintah berhak memaksa orang kaya yang memenuhi syarat tidak membayar zakat. Hal ini pernah dilakukan oleh Abu Bakar Shiddiq ketika memerangi sekelompok orang yang enggan membayar zakat, karena mereka menganggap bahwa zakat hanya diwajibkan pada zaman Nabi Muhammad SAW dan menjadi pendapatan pribadi beliau SAW.

Kedua: Potensi zakat yang dikumpulkan sangat besar. Nasution (2006:213) menulis bahwa untuk potensi zakat profesi di Indonesia saja bisa mencapai 12,3 Triliun, data tersebut berdasarkan tahun 2004. Belum lagi jika digabung dengan bentuk filantropi lainnya. Pusat bahasa dan budaya UIN Syarif Hidayatullah pada tahun 2005 mengungkapkan jumlah potensi filantropi di Indonesia mencapai 19,3 triliun. Jika dibandingkan dengan APBN 2004, potensi di atas sungguh sangat luar biasa. Pembiayaan yang digunakan untuk pembangunan pada subsector kesejahteraan sosial

hanya sebesar 1,7 triliun, dan subsector kesehatan hanya sebesar 5,3 triliun. Maka dengan potensi zakat profesi 12,3 triliun atau keseluruhan filantropi 19,3 triliun akan sangat banyak bermanfaat, dengan cacatan masih dalam batas golongan (*ashnaf*) yang delapan.

Ketiga: Zakat turut membantu pencapaian target pembangunan nasional. Dana zakat yang terkumpul bisa digunakan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Jika zakat dapat dikelola dengan baik, lalu didistribusikan dengan baik pula dan sesuai dengan syariat Islam, maka tidak mustahil zakat akan menjadi instrument kebijakan fiscal yang dapat membantu pencapaian kesejahteraan dan pembangunan nasional.

2.2.2.5.2 Jizyah

Secara Literasi *jizyah* berasal dari kata *jaza* yang artinya imbalan, secara aturan syariat jizyah dapat diartikan sejumlah harta yang diwajibkan atas kafir *dzimmi* yaitu orang yang masuk dalam lindungan dan kekuasaan kaum muslimin. Ia menjadi imbalan atas perlindungan yang diberikan pemerintahan Islam kepada kafir *dzimmi*, jika mereka sepakat maka terbebas mereka dapat hidup bersama dengan kaum Muslimin (Ibnu Nujaim, tt:5:119). Mengenai disyariatkannya jizyah, Allah menyatakan dalam surat at-Taubah ayat 29:

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

Artinya: "perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan hari kemudian, mereka yang tidak mengharamkan apa yang telah diharamkan Allah dan Rasul-Nya dan mereka yang tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), yaitu (orang-orang) yang telah diberikan kitab, hingga mereka membayar jizyah (pajak) dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk."

Abdul Barr (2000:241) menyatakan bahwa dalam hadist Rasulullah SAW juga telah dinyatakan dalam riwayat Imam Bukhori dan Turmudzi dari Abdurrahman bin Auf bahwa Nabi SAW telah mengambil *jizyah* dari majusi suku hajar. Dalam riwayat tersendiri Imam Malik dalam *al-Muwattha'* juga meriwayatkan bahwa Nabi SAW mengambil *jizyah* dari majusi Bahrain, demikian juga Umar mengambilnya dari Persia, Utsman juga melakukan hal yang sama terhadap kaum barbar.

Mengenai hikmah disyariatkan *jizyah* ini, Sayyid Sabiq (1990) menulis bahwa Allah mewajibkan *jizyah* atas orang-orang kafir ialah sebagai pengganti kewajiban zakat atas kaum muslimin, agar terjadi keseimbangan antara dua kelompok tersebut. Karena kaum muslimin dan kaum kafir *dzimmi* berada dalam bendera yang sama, memiliki hak yang sama sebagai warga Negara, dapat memanfaatkan perangkat dan fasilitas negara secara adil. Oleh karenanya Allah mewajibkan *jizyah* atas kaum kafir sebagai imbalan perlindungan yang diberikan oleh Negara Islam kepada mereka. Jika mereka telah membayar *jizyah*, maka menjadi kewajiban bagi pemerintah Islam untuk menjaga dan melindungi mereka (orang-orang kafir) dari segala yang membahayakan mereka.

Menurut Malik dalam Abdul Barr (2000:242) *jizyah* dipungut dari semua jenis orang kafir, baik dari golongan ahli kitab, majusi atau lainnya tanpa memandang apakah dari golongan arab atau non arab. Hal tersebut berdasarkan dalil yang telah disebutkan di atas. Tentang hal ini Ibnul Qoyyim juga menyatakan dalam Sabiq (1990): "karena majusi adalah golongan syirik yang tidak memiliki pedoman kitab, maka pengambilan *jizyah* dari mereka adalah bukti bahwa ia dipungut dari seluruh golongan musyrikin. Adapun Nabi SAW tidak mengambilnya dari orang arab penyembah berhala, karena mereka masuk Islam sebelum turun ayat *jizyah*, sementara ayat tersebut turun setelah perang tabuk, dan Rasulullah sudah tidak lagi berperang dengan orang arab, sebab mereka semuanya telah memeluk Islam".

Jizyah tidak begitu saja diwajibkan kepada semua golongan orang-orang musyrik. Ada ketentuan yang diberlakukan, tidak seperti pajak/upeti yang diwajibkan

oleh imperium Romawi yang dengan sewenang-wenang memberlakukan pajak kepada semua lapisan masyarakat. Dalam Islam ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, jika terpenuhi, maka kemudian pemerintah mengambil *jizyah* dari mereka. An-Namiri (1387 H: 2:132) menulis dalam bukunya At-Tamhid, adalah sebagai berikut: Laki-laki, sudah usia baligh, berakal dan merdeka. Cara pemungutannya pun harus dengan kasih sayang dan rasa adil. Dengan syarat-syarat tersebut maka *jizyah* tidak diwajibkan atas wanita, anak-anak, hamba sahaya dan orang gila. *Jizyah* juga tidak diwajibkan atas orang miskin, dan orang yang tidak memiliki kemampuan bekerja, juga tidak atas orang buta, pensiun dan sudah tua renta dan kafir dzimmi yang masuk Islam.

Ibnu Qudamah (w.630 H:578-579) mencatat bahwa *jizyah* juga memiliki ukuran tertentu, dan ukuran itu sangat rasional, yaitu sebesar 1 dinar. Seperti yang diriwayatkan oleh *ashabussunan* dari Mu'adz bin Jabal, bahwa Nabi SAW ketika mengutusnyanya ke Yaman, beliau memintakannya untuk mengambil dari setiap orang kafir (dengan kriteria di atas) sebesar 1 dinar. Kemudian pada masa Umar bin Khatab, ukuran ini ditambahkan menjadi 4 dinar bagi yang memiliki banyak emas, dan 40 dirham bagi yang memiliki banyak perak per tahun. Ijtihad Umar tersebut karena beliau mengetahui bahwa penduduk Syam adalah penduduk yang kaya harta, sedangkan penduduk Yaman adalah penduduk miskin. Dari perbedaan ini Abu Hanifah berpendapat bahwa bagi orang kaya ukuran yang wajib adalah 48 dirham, bagi golongan menengah sebesar 24 dirham, dan bagi yang miskin sebesar 12 dirham. Sementara Imam Syafi'i dan Imam Malik berpendapat bahwa hal tersebut diserahkan kepada kebijakan pemimpin Negara. Tetapi menurut Ibnu Qudamah pendapat Umar layak dijadikan rujukan.

Dalam *Al-Mughni*, Ibnu Qudamah (w.630 H:578-579) menjelaskan bahwa tambahan *jizyah* dalam bentuk suguhan atau jamuan untuk kaum muslimin diperbolehkan. Sebagaimana diriwayatkan oleh Imam Ahmad dari Ahnaf bin Qais bahwasanya Umar mensyaratkan kepada kaum musyrikin (selain *jizyah*) memberikan jamuan sehari semalam, dan agar merenovasi jembatan. Dalam riwayat yang lain,

Nabi Muhammad SAW juga pernah meminta jamuan kepada kaum nasrani suku Ailah selama tiga hari.

Walaupun demikian, ahli *dzimmah* yang membayar *jizyah* tetap harus diperlakukan dengan lemah lembut dan tidak memberatkan mereka di luar kemampuan, sebagaimana Rasulullah mewasiatkan hal itu sebelum beliau meninggal agar menjaga dan memelihara ahli *dzimmah*. Bahkan Rasulullah pernah menyatakan dalam sebuah hadits : “barang siapa yang menzalimi kaum *mu'ahad (dzimmi)* atau memberatkan mereka di luar kemampuan, maka akulah lawannya.” (Sabiq, 1990)

2.2.2.5.3 Usyur

Usyur secara literasi adalah bentuk jamak dari *usyur* yaitu sepersepuluh (1/10). Orang yang ditugaskan oleh kepala negara untuk mengurus masalah ini disebut *Asyir*.

Dalam Istilah Fiqih, disebutkan dalam *fatawa iqtsihadiyah* (tt: 91) bahwa *usyur* ada dua macam: pertama: usyur zakat pertanian, kedua: pajak yang diwajibkan atas pedagang orang kafir yang melewati wilayah Islam. Usyur merupakan jenis pemasukan Negara yang dihasilkan dari perdagangan internasional. Kebijakan ini lahir dan digagas pertama kali oleh Umar bin Khatab. Al-haritsi (2006:570) mendefinisikan usyur sebagai harta yang diambil oleh petugas Negara dari para pedagang yang melintasi wilayah kekuasaan Islam.

Usyur merupakan bentuk ijtihad Umar bin Khatab di hadapan para sahabat, dan tidak ada seorang sahabat pun yang menyanggahnya, sehingga dapat digolongkan menjadi sebuah konsensus (*ijma'*) para sahabat. Sebagaimana dinyatakan oleh Abdul Fattah (1985:1) bahwa Umar adalah yang pertama kali yang mencetuskan aturan usyur dalam Islam.

Dari beberapa riwayat yang dicatat oleh Al-Haritsi (2006:570) pengambilan *usyur* dibedakan atas tiga kelompok, yaitu kaum Muslim, kafir dzimmi dan kafir harbi. Sebagaimana yang diriwayatkan oleh Ziyad bin Hudhair, “bahwa Umar bin al-khatab mengutusnyanya dalam masalah usyur ke Irak dan Syam, dan memerintahkannya

untuk mengambil 2,5% dari kaum Muslimin, 5% dari kafir *dzimmi*, 10 %dari kafir *harbi*.

Namun dalam riwayat berikutnya, Ziyad bin hudhair berkata kepada Umar: “kami dahulu tidak mengambil *usyur* dari seorang muslim ataupun kafir *dzimmi*,” Umar berkata: “lalu siapa yang kamu ambil *usyurnya*?”. Ia menjawab, “para pedagang dari kalangan ahlul harbi, sebagaimana mereka mengambil *usyur* dari kami jika kami datang ke negeri mereka. Dalam riwayat lain Ziyad berkata: “ dan dia (Umar bin Khatab) melarangku untuk mengambil *usyur* dari seorang Muslim atau kafir *dzimmi* yang menyerahkan *kharaj*.” Dengan demikian maka tidak ada *usyur* yang diambil dari kaum muslim maupun kafir *dzimmi*.

Pendapat tersebut juga diperkuat oleh Imam Al-Munawi (1988:727), beliau menyatakan bahwa tidak ada *usyur* bagi kaum Muslimin. Yang diwajibkan hanya *usyur* zakat pertanian (jika irigasinya dari air hujan/tidak butuh biaya). Sedangkan kafir *harbi*, para ahli fikih sepakat (*berijma'*) tentang diperbolehkannya pengambilan *usyur* dari mereka. Baik mereka masuk membawa barang dagangan atau pun keluar dengan barang dagangan. Sebagaimana As-Sa'ati (1t:243) juga menguatkan pendapat ini bahwa dalam suatu riwayat Nabi SAW mengatakan bahwa tidak ada *usyur* bagi kaum Muslimin, namun hanya diwajibkan bagi kaum Yahudi dan Nasrani.

Jumlah *usyur*, hukum asalnya adalah 10%, hal ini karena sepadan dengan apa yang orang kafir *harbi* ambil dari kaum muslimin, jika melintasi daerah mereka. Namun adakalanya diserahkan kebijakannya kepada pemerintah, karena Umar bin Khatab pun dalam menentukan jumlah *usyur* melihat dari beberapa kondisi, di antaranya adalah jika barang dagangan tersebut langka maka dan kebutuhan kaum muslimin kepadanya besar, maka Umar menurunkan persentasenya menjadi 5%, namun jika barang tersebut banyak dibutuhkan, maka *usyurnya* menjadi 10%. Kondisi lainnya adalah dilihat dari masa menetapnya para pedagang, jika menetap dalam waktu 6 bulan maka *usyur* yang diambil adalah 10%, dan jika tinggal selama satu tahun *usyur* yang diambil sebesar 5%. Juga dilihat dari perlakuan kafir *harbi*

terhadap kaum muslim jika melintasi daerah mereka, jika mereka mengambil 10% maka kaum muslim juga mengambilnya 10%, begitu seterusnya. Maka dalam hal ini, kebijakan usyur lebih diserahkan kepada *ijtihad* pemerintah (Al-Haritsi, 2006:574-577).

Usyur sebagai pendapatan publik, tentu memiliki dampak ekonomi yang dapat diambil manfaatnya oleh pemerintahan Islam. Khususnya dalam merealisasikan banyak tujuan dalam bidang perdagangan internasional. Dalam hal ini al-haritsi (2006:579-584) memaparkan beberapa contoh dari dampak tersebut:

1. Pembatasan barang impor yang masuk ke negara Islam. Kebijakan ini bias direalisasikan dengan menaikkan jumlah usyur, jika barang tersebut kurang bermanfaat untuk kaum muslimin. Tentu karena perdagangan internasional terjadi dengan semua kalangan, kebijakan *usyur* disamping menjadi pemasukan negara, juga dapat menahan laju barang impor yang mungkin dapat merusak moral kaum muslim. Di sisi lain juga dapat menyuburkan produksi dalam negeri.
2. Sesuai keterangan yang tertera di atas, bahwa tidak ada *usyur* bagi kaum muslim yang melakukan perdagangan. Hal ini dapat menumbuhkembangkan perdagangan yang terjadi antar Negara Islam, dengan tidak adanya usyur, maka pertukaran barang antar Negara Islam dapat dikembangkan. Dengan demikian keuntungan besar dalam perdagangan lebih banyak dinikmati oleh kaum muslimin.
3. Kebijakan Umar bin khatab dalam menetapkan prinsip muamalah sepadan (muamalah bil amstal) dapat mengukuhkan kebijakan perdagangan internasional khususnya dengan non Muslim. Hal ini menjadi bukti bahwa Negara Islam adalah Negara yang terbuka dengan interaksi perdagangan internasional, tentu dengan rambu-rambu yang berlaku dalam syariat.
4. Hubungan ekonomi yang dibangun antar kedua negara Islam dan non Islam, memberikan peluang kepada pemerintah Islam untuk memasukkan nilai-nilai positif melalui perdagangan kepada pemerintah non Muslim. Disamping itu

kaum muslim dapat mengambil pengalaman dari non muslim yang memiliki perusahaan yang penmasaran produksinya mendominasi di Negara Islam. Hal tersebut bias saja dilakukan untuk kemaslahatan kaum muslim.

5. negara Islam dapat mengambil usyur dari barang impor yang berasal dari negara non muslim, walaupun improrternya seorang muslim. Dengan catatan tetap terealisasinya kemaslahatan bagi kaum muslimin secara umum.
6. Kebijakan *usyur* diberlakukan sekali dalam setahun. Hal ini merupakan suatu keadilan dan dalam rangka menghindari pajak ganda yang sering terjadi. Sehingga jika pajak yang diambil hanya sekali dalam setahun akan juga berdampak kepada konsumen, sehingga pajak yang mereka tanggung tidak besar.
7. *Usyur* dapat menjadi pendapatan negara yang signifikan. Apalagi pada masa Umar bin Khatab, wilayah Islam sangat luas, angkatan bersenjata pun tambah banyak, ditambah mereka yang jaga perbatasan, system jaminan social dan lainnya, membutuhkan modal yang tidak sedikit. *Usyur* bisa turut andil dalam hal ini.

2.2.2.5.4 *Ghanimah / Anfal (Rampasan Perang) dan fai'*

Ghanimah menurut bahasa adalah diambil dari kata *al-ghunm* yang artinya keuntungan (*ar-ribh*). Dalam syariat Islam, Al-Bahuti (1991:239) menerangkan bahwa *ghanimah* adalah harta yang diambil dari orang kafir *harbi* secara paksa melalui peperangan atau pertempuran fisik. dan terdapat dalam tiga jenis, yaitu; harta yang dapat dibawa, tawanan perang dan tanah.

Dalam istilah lain, rampasan perang juga disebut *anfaal*, menurut Sabiq (1990:162) dalam *Fiqhussunnah* dinamakan demikian karena ia menjadi tambahan harta bagi kaum muslimin. Rampasan perang sebenarnya sudah menjadi kebiasaan bangsa Arab, harta tersebut didapatkan oleh kelompok yang menang, kemudian mendistribusikannya kepada para prajurit, dalam hal ini seorang panglima perang mendapat bagian paling besar.

Rampasan perang hanya dihalalkan bagi kaum Nabi Muhammad SAW, pada periode sebelum diutusnya beliau, benda tersebut masih diharamkan. Lalu Allah mengahalalkannya dalam firman-Nya:

فَكُلُوا مِمَّا غَنِمْتُمْ حَلَالًا طَيِّبًا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴿٤١﴾

Artinya: *"Maka makanlah dari sebagian rampasan perang yang telah kamu ambil itu, sebagai makanan yang halal lagi baik, dan bertakwalah kepada Allah; sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."*

Juga hadits yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari dari Abu Huarairah yang menegaskan bahwa harta rampasan perang hanya dihalalkan untuk umat Nabi Muhammad SAW.

فَلَمْ تَحِلَّ الْغَنَائِمُ لِأَحَدٍ مِنْ قَبْلِنَا

Artinya: *"Dan rampasan perang tidak dihalalkan untuk seseorang pun dari umat yang datang sebelum kita". (HR. Muslim)*

Mengenai pertama kali diberlakukannya aturan pembagian rampasan perang, telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa, pertama kali diberlakukan dan dijadikan pendapatan Negara yaitu ketika terjadi peperangan antara kaum muslimin dan musyrikin Makkah pada tahun 17 Hijriyah di Badar. Lalu kaum muslimin berbeda pendapat dalam masalah pembagiannya, kemudian Allah menurunkan surat Al-anfaal yang memberi keterangan tentang pendistribusian harta rampasan perang. Berdasarkan ayat 41 dalam surat al-Anfaal:

﴿ وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ

وَأَتَىٰ السَّبِيلِ إِنْ كُنْتُمْ ءَامَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ أَجْمَعِينَ ^a

وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾

Artinya: “dan ketahuilah, sesungguhnya segala yang kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil, (demikian) jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba kami (Muhammad) di hari furqan, yaitu pada hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah maha kuasa atas segala sesuatu”. (QS al-Anfal: 41)

Berdasarkan ayat tersebut, maka bagian yang menjadi pendapatan Negara adalah sebesar 1/5 (*Khumus*). Jumlah tersebut didistribusikan untuk kerabat Rasulullah, yatim dan orang-orang miskin. Sementara bagian Allah dan Rasul-Nya didistribusikan untuk fakir miskin, perlengkapan militer, operasional jihad dan kebutuhan lainnya yang bersifat umum. Menurut Sabiq (1990:163) disebutkan bagian Allah dalam ayat tersebut, dimaksudkan untuk *tabarruk* (keberkahan).

Keterangan yang menyebutkan bahwa Rasulullah tidak mengambil bagian dari rampasan perang adalah hadits riwayat Abu Daud dan Nasa’i dari Amr bin Absah bahwa Rasulullah bersabda:

لا يحل لي من غنائمكم مثل هذا إلا الخمس والخمس مردود فيكم (رواه أبو داود والنسائي)

Artinya: “Tidak dihalalkan bagiku harta rampasan perang kalian seperti ini kecuali 1/5nya dan itupun dikembalikan untuk (kemaslahatan) kalian.”(HR. Abu Daud dan Nasa’i)

Adapun bagian Rasulullah yang dapat digunakan untuk kepentingan pribadi dan keluarga beliau menurut Sabiq (1990:164) adalah *fai*, sebagaimana Imam Muslim meriwayatkan dari Umar bahwa harta Bani Nadhir khusus menjadi milik Nabi Muhammad SAW, maka beliau berhak memberikannya untuk keluarganya selama setahun, dan selebihnya digunakan untuk membeli kuda dan senjata untuk jihad di jalan Allah. Dalam al-Quran, Allah menjelaskan tentang *fai*' di surat al-Hasyr ayat 7:

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۚ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿٧﴾

Artinya: "apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada RasulNya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota Maka adalah untuk Allah, untuk rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang Kaya saja di antara kamu. apa yang diberikan Rasul kepadamu, Maka terimalah. dan apa yang dilarangnya bagimu, Maka tinggalkanlah. dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah Amat keras hukumannya." (Al-Hasyr:7)

Al-Maududi mengomentari ayat ini : "Ayat-ayat ini tidak sekedar menerangkan tentang penyaluran harta *fai*' (rampasan tidak dengan peperangan) saja, bahkan dengan jelas ayat ini juga menunjukkan Islam bukan dalam pembagian *fai*' saja, akan tetapi juga sistem perekonomiannya secara keseluruhan. Apa yang dikandung oleh kalimat pendek "*supaya ia tidak menjadi barang yang beredar di antara orang-orang yang kaya di antara kamu*", ini merupakan batu fondasi sistem perekonomian Islam. (al-Maududi, 2005:180)

Sementara 4/5 sisanya didistribusikan kepada prajurit perang dengan syarat laki-laki, merdeka, baligh dan berakal. Jika memenuhi syarat-syarat tersebut maka berhak mendapat bagian, baik yang bersangkutan kuat maupun lemah, atau membunuh maupun tidak. Bahkan prajurit yang diutus untuk keperluan mengawasi dan memata-matai musuh pun mendapat bagian, tanpa harus ikut berperang. (Sabiq, 1990:165)

2.2.2.5.5 Kharaj

Secara literasi kharaj memiliki arti menyewa, atau upah. Allah berfirman:

أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَجَ رَبُّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّزِقِينَ ﴿١٦١﴾

Artinya: *“Atau kamu meminta upah kepada mereka?”, maka upah dari Tuhanmu adalah lebih baik, dan Dia adalah Pemberi rezki Yang Paling Baik”.*

Kharaj menjadi sumber pendapatan Negara yang Abu Yusuf golongan ke dalam golongan *fai*, karena ia didapatkan tanpa pertempuran fisik (Basri, 2007) ia berupa upah yang diberikan sebagai kompensasi dari pemanfaatan tanah pertanian atas tanah lain yang dapat dimanfaatkan untuk kehidupan. Kharaj diberlakukan pertama kalinya oleh Umar bin Khatab, ketika memperoleh kemenangan atas tanah Irak. Beliau berpendapat bahwa jika tanah tersebut dibagikan sebagaimana rampasan perang, maka ia akan habis begitu saja, tanpa meninggalkan sisa untuk generasi mendatang. Maka agar ia menjadi pendapatan Negara yang manfaatnya dapat dinikmati oleh banyak orang, Umar berijtihad agar membiarkan tanah tersebut dan memungut darinya pajak. (Abu Yusuf, 1979)

Kharaj hanya diwajibkan terhadap tanah yang layak dikenakan kharaj. Yaitu berdasarkan dua jenis tanah menurut Ra'ana (1977:119):

1. *Kharaj* Proporsional atau sebanding yang berdasarkan pembagian hasil, misalnya seperdua, sepertiga atau seperlima dari hasil dari hasil yang diperoleh.

2. *Kharaj* yang pasti yaitu suatu pajak tertentu yang dibebankan dengan jumlah yang jelas dan hasilnya natura.

Lebih jelas Marthon (2004) menyimpulkan bahwa ada tiga poin yang dapat dipahami dari *kharaj*, yaitu:

1. Memberikan kebebasan kepada pemilik untuk memanfaatkan tanah yang ada
2. Sebagai persediaan pangan kaum muslimin. Dengan demikian tentara bisa tetap berlatih untuk meningkatkan kekuatan dengan tidak menyibukkan diri dengan penggarapan tanah
3. Proses pemerataan harta kekayaan agar tidak hanya dikuasai oleh segelintir orang.

Definisi *kharaj* pada hakikatnya mengalami perbedaan di antara para ulama sejarah dan fiqih, ada yang mengartikannya sebagai pendapatan khalifah secara keseluruhan, ada juga yang memahaminya sebagai pendapatan khalifah dari sebagian wilayah kekuasaannya. Sementara Abu Yusuf dalam bukunya *Al-Kharaj*, menggunakan istilah tersebut sebagai bentuk pajak tertentu yang dikenakan atas tanah pertanian yang dinamakan tanah *kharaj* yang diwakafkan kepada baitul maal dan menjadi milik umat Islam seluruhnya (Abu Yusuf, 1979). Dalam bingkai definisi Abu Yusuf tersebut, maka *kharaj* menjadi sebuah peraturan pokok dalam ekonomi Islam, khususnya dalam bidang pertanian, yang menjadi penghasilan sebuah Negara.

Rasulullah sendiri, ketika memenangkan sebuah wilayah dengan mengislamkan penduduknya tanpa pertempuran fisik, beliau membiarkan tanah yang mereka miliki agar dipelihara oleh penduduknya, dan memungut pajak $1/10$ (*usyur*) dari panen yang dihasilkan, jika irigasinya tidak membutuhkan biaya, seperti air hujan, maka pajaknya adalah setengahnya atau $1/20$ dari hasil panen. Namun pada kondisi beliau SAW memenangkan sebuah wilayah dengan berdamai, seperti yang pernah beliau lakukan terhadap ahli kitab, maka tanah tersebut menjadi miliknya sebagai pemimpin Negara dan agama, bukan sebagai pribadi. Berbeda halnya jika wilayah yang dimenangkan dengan pertempuran fisik, sebagaimana yang terjadi

terhadap tanah Khaibar dan Bani Quraidzah, maka status tanahnya sama seperti rampasan perang dan baginya diberlakukan hukum yang sama dengannya, yaitu $\frac{4}{5}$ untuk tantara, dan $\frac{1}{5}$ sebagai pendapatan negara. Namun pada masa khalifah Umar bin Khatab muncul ijtihad baru tentang kondisi yang terakhir, sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. (makalah *Nasy'atul kharaj fil asril Islamiy*, tanpa penulis, 2007:2)

2.2.3 Sejarah dan Latar Belakang Perpajakan Indonesia

Effendi (2006) dalam Rahayu (2010:12) mencatat bahwa sebelum kedatangan bangsa Eropa, kerajaan seperti Mataram, Kediri, Majapahit dan Pajang sudah mengenal bentuk pajak tanah dan pajak tidak langsung terhadap barang dagangan. Pejabat kerajaan yang ditugaskan memungut pajak, tidak digaji oleh kerajaan, oleh karena sering kali mereka menerapkan pajak secara berlebihan demi kepentingan pribadi mereka. Bentuk pajak pada masa pertumbuhan kerajaan-kerajaan Indonesia ialah upeti yang berupa hasil bumi dan pajak perdagangan yang persembahkan kepada para penguasa sekaligus sebagai bentuk penghormatan dan tunduk patuh kepada mereka. Imbalan dari upeti itu, kerajaan memberi pelayanan keamanan dan jaminan ketertiban.

Pajak yang dikumpulkan tersebut selain untuk kepentingan ekonomi daerah atau kerajaan yang dominan juga untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah dan pertahanan militer kerajaan. Perubahan terjadi ketika penjajah Belanda datang ke Indonesia dengan mendirikan VOC, mereka menguasai wilayah perdagangan Indonesia dengan mengganti sistem perpajakan berupa pajak usaha, pajak rumah, dan pajak kepala kepada pedagang Cina dan pedagang lainnya, selain itu VOC melakukan monopoli perdagangan candu, garam pemetikan sarang burung dan lain-lain yang dijualnya pada *pahct-pahct* yang biasanya dipegang oleh kapiten.

Sejarah Pajak Bumi dan Bangunan di Indonesia dimulai dari pengenaan pajak tanah (*Land Rent*) oleh pemerintahan kolonial Inggris yang dipimpin oleh Thomas Stanford Raffles pada abad 19 tepatnya tahun 1813 di pulau Jawa. Raffles

menentukan pajak tersebut pada individu. Ia mengelompokkan tanah ke dalam dua bagian, tanah kering dan tanah basah. Pemungutannya dilakukan satu tahun sekali untuk sawah (tanah basah) dan tegalan (tanah kering). Dengan tiga macam sistem pemungutan yang diadopsi dari India, yaitu:

Pertama: Sistem *Zamindari* atau *Zamindaris* yang berarti *Landheer* atau tuan tanah. Dalam sistem ini para tuan tanah dikenakan pajak tanah dengan suatu jumlah yang tetap. Pengenaan tarif pajak dengan suatu jumlah yang tetap dikenal dengan istilah *permanent settlement*. Sistem ini berlaku di Banggala dan di sekitar barat laut India.

Kedua: Sistem *Pateedari* yang disebut juga *Mauzawari*, sebenarnya sistem ini meniru sistem pajak bumi pemerintahan Portugis di Goa. Sistem ini memberlakukan pajak bumi kepada desa yang dianggap sebagai suatu kesatuan. Selanjutnya kebijakan pengenaannya kepada penduduk diserahkan kepada kepala desa masing-masing. Sistem juga berlaku di Punjab dan daerah barat laut India.

Ketiga: Sistem *Rayatwari*. Ia mengatur pemungutan pajak secara langsung kepada para petani yang mengelola tanah berdasarkan pendapatan rata-rata dari tanah yang diusahakan oleh masing-masing petani, sistem ini juga berlaku di Madras dan Bombay. (Rahayu, 2010:13-14)

Tahun 1945-1951: pajak bumi yang berlaku dihapus di wilayah negara Republik Indonesia dengan pusat pemerintahan di Yogyakarta, sedangkan di wilayah federal pajak bumi masih berlaku. Selanjutnya dihapus secara keseluruhan pada tahun 1951 dan diganti dengan Undang-undang No.14 tahun 1951, yaitu Pajak Penghasilan atas Tanah Pertanian (PPTP)

Tahun 1951-1959: UU No.14 tahun 1951 melahirkan Jawatan Pendaftaran dan Pajak Penghasilan Tanah Milik Indonesia (P3TMI). Tugasnya ialah melakukan pendaftaran atas tanah-tanah milik adat yang terletak di wilayah Indonesia. Namun karena P3TMI dianggap hanya mengurus pendaftaran tanah saja, maka namanya diubah lagi menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah Milik Indonesia (PTMI). Dengan

tugas yang sama dan ditambah kewenangan mengeluarkan Surat Pendaftaran Sementara terhadap tanah milik yang sudah terdaftar.

Tahun 1959-1985: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No.11 Tahun 1959 tentang Pajak Hasil Bumi telah ditetapkan menjadi Undang-undang yaitu undang-undang No.1 tahun 1961. Selanjutnya nama jawatan yang mengelola pajak Hasil Bumi dirubah menjadi Direktorat Pajak Hasil Bumi. Kemudian sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Iuran Negara PMPPU 1-1-3 29 November 1965, Direktorat Pajak Hasil Bumi diubah namanya menjadi Direktorat Iuran Pembangunan Daerah (DIT-IPEDA). Penerimaan Iuran Pembangunan Daerah dilakukan terhadap tanah-tanah di pedesaan, perkotaan, perhutanan, perkebunan dan pertambangan.

Tahun 1985-1995: Berdasarkan Ketetapan MPR No II/MPR/1983 telah diadakan *Tax Reform* yaitu pembaruan dan penggantian atas peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. *Tax Reform* tersebut berlaku mulai tanggal 1 Januari 1984. Dengan adanya *tax reform*, maka sistem perpajakan Indonesia berubah *Official Assesment* menjadi *Self Assesment*. Ia juga melahirkan Undang-undang No.12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yang ditetapkan pada tanggal 27 Desember 1985 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1986. Dan pada tanggal 9 November 1994, telah disahkan Undang-undang No.12 tahun 1994; tentang perubahan atas Undang-undang No.12 Tahun 1985 tentang PBB yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1995. (Rahayu, 2010:15)

2.3 Penelitian Tentang *Al-Kharaj*

Penelitian atau penelaahan tentang kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf, bukan lah yang pertama dilakukan. Sebelum penelitian ini dibuat, telah ada penelitian tentang pemikiran Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*. di antaranya ialah tesis yang ditulis oleh Muhammad Nazori Majid yang berjudul "Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf, dan relevansinya dengan kekinian". Tesis tersebut kemudian dibukukan. Buku tersebut sebenarnya tidak secara spesifik menggali dan menelaah isi kitab *Al-Kharaj*, namun

berkaitan dengan keuangan publik, namun penelitian tersebut lebih memfokuskan kepada pemikiran ekonomi dan metode Abu Yusuf dalam menulis kitab *Al-Kharaj*. sehingga konsentrasi terhadap kebijakan keuangan publik yang meliputi penerimaan dan belanja negara serta bagaimana penegelolaannya tidak terlalu mendalam.

Sebelumnya pernah juga ada penelitian tentang kitab *Al-Kharaj* di Timur Tengah, yang ditulis oleh Muhammad Dhiyauddin Ar-Rais, judul bukunya adalah "*Al-Kharaj Wan-Nudzum al-Maliyyah Fil Islam*", hanya sayangnya, penulis belum menemukan buku tersebut, karena ditulis sudah sejak lama. Namun dari daftar isi, yang penulis dapatkan dari internet, nampak penulis memang memfokuskan penelitiannya pada penerimaan dan pengeluaran pemerintah perspektif Abu Yusuf, namun dari judul yang tertulis, sepertinya penulis tidak mengaitkannya dengan perkembangan kekinian mengenai keuangan publik.

Di antara penulis yang juga pernah menuliskan tentang pemikiran ekonomi Abu Yusuf adalah Ikhwan Abidin Basri. Bahasan tentang pemikiran Abu Yusuf menjadi salah satu judul bab dalam bukunya yang berjudul "Menguak Pemikiran Ekonom Muslim Klasik". Pembahasan mengenai pemikiran ekonomi Abu Yusuf dalam buku tersebut cukup panjang lebar, namun tidak memfokuskan pada kebijakan keuangan publik yang mencakup penerimaan dan pengeluaran, walaupun tema tersebut juga dibahas oleh penulis. Yang menarik juga dalam buku tersebut ialah, penulis selalu mengaitkan pemikiran Abu Yusuf dengan kondisi kontemporer, sehingga pembaca dapat dengan mudah memahaminya.

Kemudian yang paling baru, buku yang ditulis oleh Euis Amalia yang berjudul "Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam". Salah satu yang dibahas adalah pemikiran Abu Yusuf. Pemaparan mengenai pemikiran ekonomi Abu Yusuf dalam buku tersebut, tidak terlalu detail, penulis hanya menggambarkan sekilas pemikiran ekonomi Abu Yusuf dalam keuangan publik Islam.

Tabel 2.1 Penelitian Tentang *Al-Kharaj*

Judul Buku	Penulis	Perbedaan Dengan Penelitian Ini
Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf, dan Relevansinya dengan kekinian	Nazori Madjid	Tidak fokus kepada kebijakan pengelolaan keuangan publik dan tidak mengaitkannya dengan APBN R.I
<i>Al-Kharaj Wan-Nudzum al-Maliyyah Fil Islam</i>	Muhammad Dhiya'uddin Ar-Rais	Tidak secara khusus mengaitkannya dengan APBN R.I
Menguak Pemikiran Ekonom Muslim Klasik	Ikhwan Abidin Basri	Menggali kilasan pemikiran Abu Yusuf, tidak secara khusus membahas isi kitab <i>Al-Kharaj</i> dan tidak mengaitkannya dengan APBN R.I
Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam	Euis Amalia	Membahas kilasan pemikiran Abu Yusuf tidak secara khusus menggali pemikiran pengelolaan keuangan publik dan tidak mengaitkannya dengan APBN R.I

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini membahas tentang perkembangan keuangan publik dan kebijakannya yang tertera dalam literatur klasik seorang ilmuwan sekaligus ulama yang bernama Abu Yusuf yang terkenal dengan kitabnya *al-kharaj*. Sesuai dengan masalah pokok yang akan dibahas, dalam penelitian ini diawali dengan pemaparan tentang landasan teori mengenai keuangan publik, baik konvensional maupun Islam. Dilanjutkan dengan pembahasan mengenai metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Berikutnya dilanjutkan dengan pemaparan hasil penelitian mengenai pembahasan perkembangan keuangan publik dan kebijakannya serta instrument yang dipakai dalam pengelolaan keuangan publik perspektif kitab *Al-kharaj* yang ditulis oleh ulama terkemuka Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim pada masa kekhalifahan Harun Ar-Rasyid. Konsep keuangan Negara tersebut kemudian dijadikannya sebagai pedoman pengelolaan keuangan publik pada masa itu.

Maka dari itu, untuk keperluan penelitian tersebut, digunakan sumber kepustakaan, baik yang bersumber dari data primer maupun sekunder. Karena datanya yang bersumber kepustakaan, maka penelitian ini dapat dikategorikan sebagai studi pustaka atau penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian yang berbasis data dokumenter (*documentary research*) atau analisis teks (*text analysis*)

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

3.2 Metode Penelitian

Untuk mendapatkan temuan kebijakan keuangan publik perspektif kitab *Al-Kharaj*, serta bagaimana perkembangannya dan instrumen kebijakan yang dipakai, maka digunakan metode penelitian kualitatif deskriptif.

Penelitian Kualitatif merupakan sebuah metode penelitian yang digunakan untuk mengungkapkan permasalahan dalam kehidupan kerja organisasi pemerintah, swasta, kemasyarakatan, kepemudaan, perempuan, olah raga, seni dan budaya, dan lain-lain sehingga dapat dijadikan suatu kebijakan untuk dilaksanakan demi kesejahteraan bersama.

Dalam metode penelitian kualitatif ada beberapa teknik pengumpulan data. Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Secara umum terdapat empat macam teknik pengumpulan data, yaitu observasi, wawancara, dokumentasi, dan gabungan/triangulasi.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan teknik studi dokumenter atau analisis teks (*text analysis*) dalam teknik pengumpulan datanya. Sedangkan dokumen atau teks yang akan dianalisa adalah tentang kebijakan keuangan publik yang tertulis dalam buku klasik *Al-Kharaj*, karangan Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim. Karena penelitian ini dimungkinkan hanya dengan pengumpulan data melalui studi dokumen atau pustaka atau analisis teks, maka ia tidak menggunakan teknik pengumpulan data yang lainnya, seperti wawancara mendalam atau observasi partisipatif.

Kata dokumen berasal dari bahasa latin yaitu *docere*, yang berarti *mengajar*. Pengertian dari kata dokumen ini menurut Louis Gottschalk (1986; 38) seringkali digunakan para ahli dalam dua pengertian, yaitu *pertama*, berarti sumber tertulis bagi informasi sejarah sebagai kebalikan daripada kesaksian lisan, artefak, peninggalan-peninggalan terlukis, dan petilasan-petilasan arkeologis. Pengertian *kedua*

diperuntukan bagi surat-surat resmi dan surat-surat negara seperti surat perjanjian, undang-undang, hibah, konsesi, dan lainnya. Lebih lanjut, Gottschalk menyatakan bahwa dokumen (dokumentasi) dalam pengertiannya yang lebih luas berupa setiap proses pembuktian yang didasarkan atas jenis sumber apapun, baik itu yang bersifat tulisan, lisan, gambaran, atau arkeologis (Fuadz, 2009)

Dokumen yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dokumen atau teks peninggalan Abu Yusuf yang sudah dibukukan pada tahun 1979 M oleh penerbit Daarul Ma'rifah Libanon. Pada awalnya, dokumen tersebut ditulis agar menjadi pedoman keuangan Negara pada abad ke-dua Hijriyah tepatnya pada masa kekhalfahan Harun Ar-Rasyid dari dinasti Abbasiyah.

3.3 Unit Analisis Penelitian

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Kebijakan keuangan publik perspektif Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*, sementara sub unit analisisnya ada tiga:

1. Pendapatan negara Perspektif kitab *Al-Kharaj (mawariduddaulah)* yang menjadi pedoman pemerintahan Islam
2. Belanja negara perspektif kitab *Al-Kharaj (nafaqotuddaulah)* yang juga menjadi pedoman pemerintahan Islam
3. Relevansi keduanya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia.

Untuk lebih jelas, penulis gambarkan dalam bentuk tabel.

Tabel 3.1 Unit Analisis

Obyek penelitian	Keuangan Publik Islam
Unit analisis penelitian	Kebijakan keuangan publik Perspektif Abu Yusuf dalam <i>al-Kharaj</i>
Sub unit analisis penelitian I	Pendapatan Negara pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid yang terdapat dalam kitab <i>al-kharaj (mawariduddaulah)</i> . Belanja Negara pada masa Harun Ar-Rasyid
Sub unit Analisis penelitian II	Relevansi belanja dan pendapatan negara perspektif kitab Al-Kharaj Abu Yusuf dengan keuangan publik kekinian di Indonesia

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi dokumenter yang datanya bersumber dari teks tulisan atau pustaka. Dengan demikian pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik *library research*, yaitu mencari dan menelaah serta menganalisa data dokumen sesuai dengan tahapan-tahapan analisis dalam studi dokumenter.

Merujuk kepada judul penelitian ini, maka data primer yang akan dianalisa dan digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Kitab *Al-Kharaj*, tulisan Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim yang wafat pada tahun 182 H. dokumen tersebut didapat pada tahun 1302 H di perpustakaan *Taimuriyyah* dan diterbitkan pada 1399 H/1979 oleh penerbit Daarulma'rifah Libanon.

Sementara data sekunder yang dijadikan sumber dalam penelitian ini adalah:

1. Kitab *Al-Kharaj*, tulisan Yahya bin Adam yang wafat pada tahun 303 H.
2. *Al-Istikhrāj Li ahkamil Kharaj*, tulisan Ibnu Rajab Al-Hanbali yang wafat pada tahun 795 H.
3. Kitab *Al-Bidayah Wannihayah*, tulisan Abu Fida Ismail Ibnu Katsir.
4. Kitab *Fiqhul muluk wa miftahurrataj al-murshad ala kitabil kharaj*, tulisan Abdul Aziz bin Muhammad Ar-rahabi.
5. Buku-buku mengenai pemikiran Abu Yusuf tentang *al-maliyyah al-ammah* (keuangan publik).

Karena sifatnya yang kualitatif, maka dalam penelitian ini peneliti berperan sebagai instrumen kunci, yang berperan sebagai alat pengumpul data dan analisis datanya bersifat induktif. Karena penulis adalah instrumen kunci dalam penelitian ini, maka untuk menghasilkan penelitian yang maksimal, penulis melakukan beberapa tahapan pengumpulan data sebagai berikut:

Pertama: mencari teks yang asli yang memuat kebijakan keuangan publik yang ditulis oleh Abu Yusuf .

Kedua: mengumpulkan data-data yang memuat kebijakan keuangan publik Islam baik yang berasal dari teks asli (data primer) atau teks pendukung (data sekunder)

Ketiga: menelaah teks dari data yang telah dikumpulkan dan menganalisisnya serta mengkajinya (*text analysis*) dengan penulis sebagai instrumen utamanya. Kemudian menulis data-data yang berhubungan dengan tujuan penelitian

Keempat: menerjemahkan data dokumen yang berbahasa asing ke dalam bahasa Indonesia dengan kosa kata yang sesuai dengan penelitian ini.

Kelima: mengklasifikasi data sesuai pertanyaan penelitian.

3.5 Alur Analisis Data

Dalam penelitian ini, analisa yang digunakan adalah kajian teks (*text Analysis*). Kajian teks atau *analysis text* dalam penelitian ini bertujuan untuk menelaah lebih jauh tentang keuangan publik Islam perspektif kitab *Al-Kharaj* Abu Yusuf karena

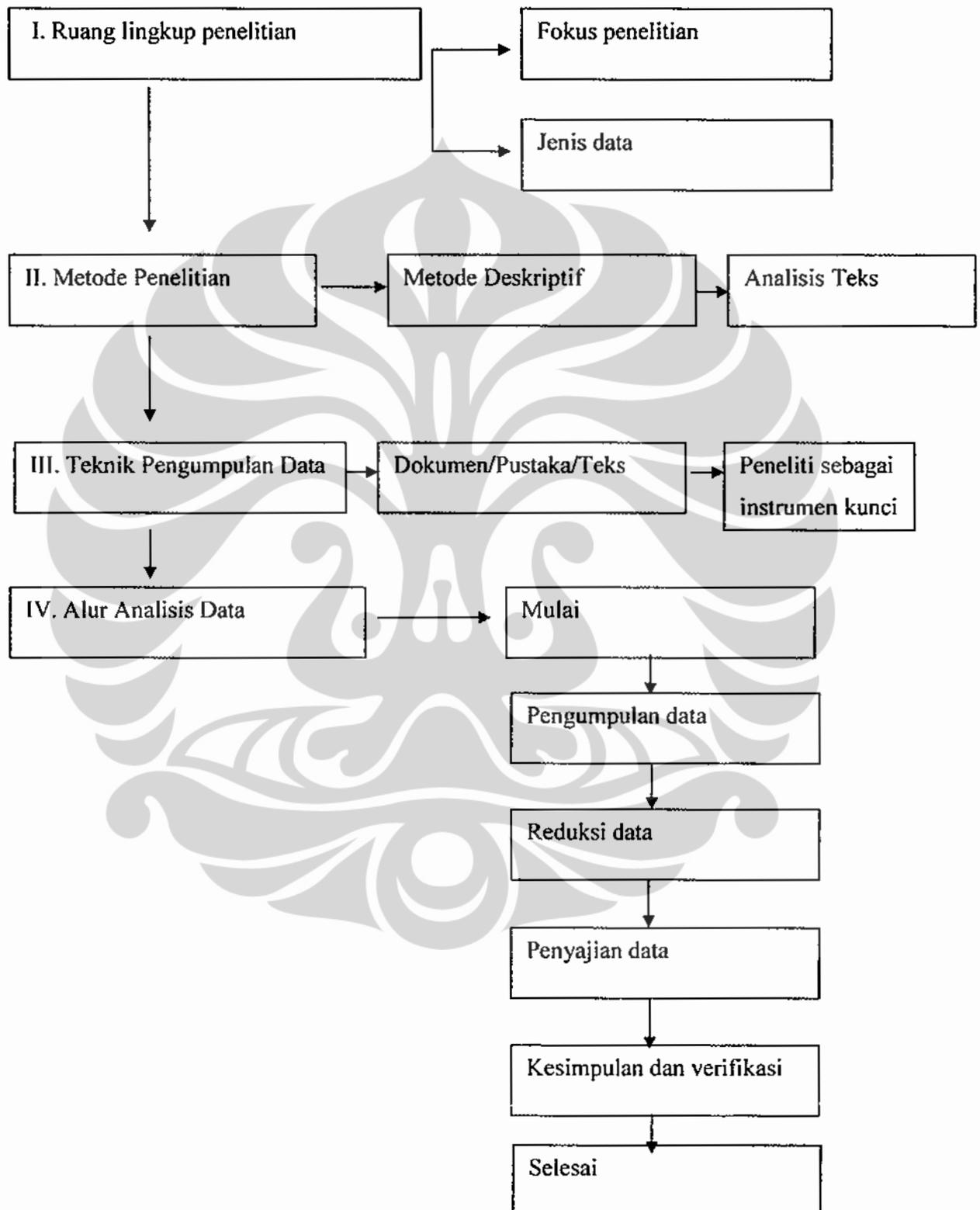
teks yang akan dikaji merefleksikan realitas yang terjadi saat itu pada saat yang sama ia menjadi alat konstruksi realita tersebut.

Analisis teks dapat didefinisikan sebagai studi interpretatif dan kritis mengenai sebuah teks yang dapat menangkap proses konstruksi. Hal ini bertujuan untuk mengungkap kekuatan teks sebagai wadah isi pikiran dan pengungkapan isi pikiran manusia. Sedangkan teks, dapat berupa tulisan, data visual, audio atau apapun yang digunakan manusia sebagai media komunikasi (Poerwandari, 2008)

Untuk lebih jelasnya alur analisis data dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Memulai penelitian atau analisis data berupa teks
2. Langkah pertama adalah dengan cara mengumpulkan data yang berkaitan dengan kebijakan keuangan publik pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid khususnya dalam dokumen *Al-Kharaj*. Setelah itu sebelum melangkah ke proses berikutnya terlebih dahulu dilakukan antisipasi data yaitu dengan melakukan seleksi terhadap sumber data berdasarkan kerangka berpikir yang konseptual, atau interpretasi teks untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.
3. Proses berikutnya adalah mereduksi data yang diperoleh dari penelitian pustaka. Karena jumlahnya cukup banyak, maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Pada proses ini peneliti merangkum, mengambil data yang penting tentang kebijakan keuangan public yang diberlakukan pada masa itu sesuai yang tercantum dalam data primer. Karena kitab *Al-Kharaj* tidak saja memuat kebijakan keuangan publik dalam Islam, namun ada masalah lain yang juga tertulis dalam dokumen tersebut, walaupun dalam jumlah yang sedikit.
4. Proses selanjutnya adalah *data display* atau penyajian data. Proses ini bisa dalam bentuk uraian singkat tentang data yang telah direduksi.
5. Proses berikutnya adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi data.
6. selesai

Gambar 3.1 Diagram Metodologi Penelitian



BAB IV

KEUANGAN PUBLIK ISLAM MENURUT KITAB *AL-KHARAJ* ABU YUSUF DAN RELEVANSINYA DENGAN APBN REPUBLIK INDONESIA

4.1 Kebijakan Pengelolaan Keuangan Publik Dalam *Al-Kharaj*

Konsep dan pemikiran Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*, yang kemudian diimplementasikan sebagai sebuah kebijakan dalam pemerintahan Harun Ar-Rasyid mengenai pengelolaan keuangan publik dan pembangunan ekonomi secara keseluruhan adalah merupakan suatu karya ilmiah yang pertama dalam sejarah Islam. Walaupun kajian Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* bersifat kajian fikih, khususnya fikih Hanafi, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kajian tersebut memiliki aspek kajian ekonomi dan keuangan dalam setiap lini pembahasannya.

Dalam membahas mengenai beberapa permasalahan dalam *Al-Kharaj*, Abu Yusuf memiliki satu landasan berfikir yang kemudian ia jadikan sebagai dasar dalam mengambil keputusan, yaitu landasan *maslahah*. Sebagai contoh hal ini tercermin dalam kebijakannya mengenai kewajiban Baitul Mal membiayai proyek infrastruktur berupa galian sungai dan perawatannya. Dalam hal ini, Abu Yusuf mendahulukan *maslahah* baik untuk rakyat dengan tidak membebankan biaya perbaikan kepada mereka, maupun bagi negara, karena dengannya akan mendatangkan keuntungan dan menjadi sumber penerimaan dan investasi pemerintah.

Secara lebih sistematis, Al-Hunaidil (1406 H:136) menggambarkan metode berfikir Abu Yusuf dalam menyusun kitab *Al-Kharaj*:

Pertama: Abu Yusuf memadukan antara dalil *naqli* (Al-Quran Dan Hadits) dan dalil *aqli* (logika), hal inilah yang membedakan kitabnya dengan kitab muridnya Yahya bin Adam yang hanya menggunakan dalil *naqli* sebagai sumber pengambilan keputusan. Dalam menggunakan dalil *naqli* pun, Abu Yusuf merujuk kepada hadits-hadits *shahih*.

Kedua: merealisasikan prinsip kebebasan berfikir dan realistis dalam hampir setiap halaman. Ia tak segan-segan mengkritisi Umar bin Khatab yang dikenal dengan peletak dasar *ijtihad*, dalam mekanisme pemungutan *kharaj* dari sistem *masahah* (menghitung luas tanah) kepada sistem *muqasamah* (membagi berdasarkan tanah produktif). Yang demikian itu, ia lakukan atas dasar kemaslahatan umum dan keadilan karena kondisi geografis dan demografis yang sudah berubah.

Al-Kharaj sebagai judul dari buku Abu Yusuf memiliki makna yang lebih luas dari hanya sekedar sebagai salah satu sumber penerimaan negara. *Al-Kharaj* bagi Abu Yusuf memiliki arti khusus dan umum, dalam konteks judul, berarti yang beliau maksud adalah *Kharaj* dengan arti umum, yaitu beberapa sumber penerimaan negara yang mencakup *ghanimah*, *jizyah*, *usyur* perdagangan, dan sedekah. Hal ini diperkuat oleh seorang ulama yang bernama Dr. Dhiyauddin Ar-Rais bahwa penggunaan kata *Al-Kharaj* pada awalnya adalah untuk arti yang lebih umum, arti yang khusus dari kata *Al-Kharaj* datang pada periode *fuqaha* setelah Abu Yusuf. (Al-Hunaidil, 1406 H: 137)

Paling tidak, secara umum, kandungan *Al-Kharaj*, mencakup dua aspek pemikiran ekonomi:

Pertama: Reformasi sistem keuangan dan ekonomi yang tercermin dalam tiga hal: (1) restrukturisasi sistem *masahah* dengan sistem *muqasamah* (Abu Yusuf, 1979:47-48), sehingga dengan sistem yang baru ini berarti merubah tatanan perekonomian dan mendatangkan penerimaan yang lebih banyak untuk negara dari sektor pertanian. (2) merealisasikan aturan *usyur* untuk lahan *qatah'i* (tanah milik negara) dan tanah mati (*mawatul ardh*). (3) reformasi manajemen pemungutan dan kepegawaian pajak, dengan menghilangkan aturan *outsorce* (*taqbil*) dalam pemungutan pajak dan memberi kriteria yang sangat ketat untuk para pegawai pajak.

Kedua: peletakkan dasar-dasar pembangunan ekonomi, di antaranya ialah: (1) prinsip keadilan dan obyektifitas. Abu Yusuf berpendapat bahwa keadilan merupakan syarat mutlak terwujudnya kesejahteraan dan dasar fondasi pembangunan ekonomi dan

sebaliknya kezaliman akan menghancurkan suatu negara (Abu Yusuf, 1979). (2) memelihara kepemilikan pribadi, salah satunya yang tercermin dalam pemikiran Abu Yusuf terhadap pemanfaatan tanah mati untuk rakyat, agar dikelola dan diambil manfaatnya untuk pengelola. (3) campur tangan pemerintah dalam berperan positif membangun perekonomian, hal ini tercermin dalam arahan Abu Yusuf kepada Harun Ar-Rasyid pada halaman pertama buku *Al-Kharaj* bahwa ia menasihati khalifah agar dalam mengurus urusan umat selalu menjaga katakwaan. (Abu Yusuf, 1979:3)

4.1.1 Penerimaan Negara (*revenue*) Menurut Abu Yusuf

“Islam adalah satu sistem yang menyeluruh serta merangkumi semua aspek kehidupan. Ia adalah negara dan tanahair ataupun pemerintahan dan rakyat. Ia adalah akhlak dan kekuatan ataupun rahmat dan keadilan. Ia adalah kebudayaan dan undang-undang ataupun keilmuan dan kehakiman. Ia juga adalah materi dan harta benda ataupun kerja dan kekayaan. Ia adalah jihad dan dakwah ataupun ketenteraman dan fikrah. Sebagaimana juga ia adalah akidah yang lurus dan Ibadah yang benar, semuanya sama.” (Al-Banna, 2008)

Itulah sekelumit ungkapan Hasan Al-Banna ketika mendefinisikan Islam. Hal ini merupakan sesuatu yang baru dalam dunia Islam dalam menterjemahkan Islam dalam kehidupan. Di mana saat itu pengaruh barat sangat dominan khususnya terhadap pemerintahan Mesir yang dipimpin oleh Mustafa Kemal At-Taturk.

Islam sebagai agama yang *syamil* dan *mutakamil* memiliki sistem yang terpadu, ia tidak hanya mengatur tata cara peribadatan saja, namun ia juga mengatur seluruh aspek kehidupan manusia termasuk ekonomi dan politik. Untuk keberlangsungan sebuah negara misalnya, Islam telah mengatur pos-pos penerimaan yang berhak diterima oleh negara. Bahkan penerimaan itu juga berfungsi untuk mensejahterakan rakyat. Jika Jeremy Bentham seorang bapak negara kesejahteraan (*father of welfare state*) pada abad ke-18 mengembangkan prinsip utilitarianisme untuk menciptakan kebahagiaan ekstra bagi sebuah bangsa dengan memaksimalkan peran sosial, maka Islam sebenarnya telah lebih dulu berbicara masalah tersebut.

Sebut saja misalnya ayat tentang distribusi zakat, dalam surat at-Taubah ayat 60, Allah berfirman:

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ
 وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾

Artinya: "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 yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana."

Ayat tersebut secara gamblang menjelaskan tentang fungsi sosial yang dijalankan oleh Islam jauh sebelum Jeremy Bentham berbicara masalah *utility*. Menurut Basri (2008:46) dalam ekonomi politik Islam pemimpin dan pejabat negara dilarang terlibat dalam aktifitas perekonomian, maka dari itu pengelolaan Bisnis Pemerintah tidak boleh melibatkan penguasa atau pejabat negara dalam penyelenggaraannya. Abu Bakar Sidik; khalifah pertama dalam Islam pernah diingatkan untuk tidak melakukan aktifitas perdagangan oleh para sahabat, lalu beliau pun berhenti dari bisnisnya, dengan catatan Baitul Maal menambahkan gajinya beberapa dirham. Hal ini dilakukan agar peran pemimpin dapat optimal dan berjalan dengan baik, tanpa ada kepentingan pribadi yang mengganggu.

Dalam *Al-Kharaj*, Abu Yusuf menjelaskan pos-pos penerimaan negara secara rinci namun tidak berurutan. Bahkan beliau sendiri tidak memberi judul khusus mengenai pos penerimaan. Hanya saja dari judul yang beliau tulis, dapat dipahami bahwa hal tersebut adalah bagian dari pendapatan negara. Pembahasan tentang pos-pos penerimaan negara tersebut dapat ditemukan dalam beberapa halaman, dengan pembagian sebagai berikut:

Bagian pertama: Perpajakan dan *ghonimah*. Dengan rincian; rampasan perang (*ghonimah*) ada di halaman 18, dan ia merupakan sumber penerimaan yang pertama disebutkan termasuk *ghonimah* menurut Abu Yusuf adalah bidang kelautan dengan segala kekayaan yang ada di dalamnya, beliau jelaskan di halaman 70 dan 87 serta pertambangan dan harta terpendam (*rikaz*). Berikutnya di halaman 23 Abu Yusuf membahas tentang *fai'* dan *kharaj*, sampai beberapa halaman berikutnya masih menulis panjang lebar tentang pajak tanah atau pertanian. Sementara *usyur* perdagangan, beliau menulisnya di halaman 132-137, adapun *jizyah*, walaupun sempat disinggung di halaman awal (28) ketika beliau menjelaskan tentang apa yang telah berlaku di tanah Irak (*mau 'umila bihi fissawad*), namun lebih rinci lagi, beliau membahasnya di halaman 122-126.

Bagian kedua: Kepemilikan umum; kepemilikan umum harus dikembalikan kepada rakyat, baik berupa harta yang dibagikan langsung maupun berupa pelayanan negara yang dibiayai dari penjualannya. Dalam hal ini, Abu Yusuf menjelaskan beberapa bidang yang menjadi sumber pemasukan Negara. Di antaranya adalah; bidang sungai dan perairan di halaman 91-97. Selain itu ada juga aset milik Negara yang menjadi sumber pendapatan, di antaranya adalah: tanah pertanian yang sebelumnya di bawah kekuasaan Persia (*Qatha'i*) di halaman 63, juga *idle asset* berupa tanah mati (*Mawatul ardh*) yang tidak difungsikan dengan baik dan tanah milik pemerintah yang disewakan, seperti yang Abu Yusuf jelaskan di halaman 88.

Bagian ketiga: Sedekah. Yang dimaksud dengan sedekah di sini adalah zakat, walaupun yang menjadi fokus *Al-Kharaj* adalah masalah perpajakan, namun Abu Yusuf berbicara cukup panjang lebar tentang sumber pendapatan ini. Meskipun beliau hanya merinci satu jenis dalam pasal khusus yang membahas mengenai zakat, yaitu zakat binatang ternak di halaman 76-79. Namun ada sumber pendapatan lain yang disimpan dalam pos zakat, seperti zakat pertanian yang dijelaskan bersamaan dengan penjelasan pajak pertanian (*kharaj*), zakat perdagangan bersamaan dengan *usyur* (bea cukai).

4.1.1.1 Bagian Perpajakan dan *Ghonimah*

4.1.1.1.1 Al-Kharaj

Pembahasan mengenai pajak *kharaj* dalam buku *Al-Kharaj* Abu Yusuf, menjadi bahasan yang paling dominan, dari mulai restrukturisasi mekanisme pemungutannya sampai dengan rinci beliau menjelaskan tentang manajemen pengelolaan pajak dan kriteria orang yang layak dijadikan pegawai pajak.

Kharaj, menurut bahasa bermakna *al-kara'* (sewa) dan *al-ghullah* (hasil). Sedangkan menurut istilah adalah hak yang diberikan oleh Allah kepada kaum Muslim dari kaum kafir. Ia merupakan hak yang dikenakan atas lahan tanah yang telah dirampas dari kaum kafir, dengan cara perang maupun damai. Dan jika mereka memeluk Islam, setelah penaklukan tersebut, maka status tanah mereka *kharajiyah* (wajib dipungut pajak). (an-Nabhani, 2009:264).

Ibnu Rajab (w.795 H, 1979:8) mencatat bahwa *kharaj* pertama kali diberlakukan di *Sawad* Kufah Irak. Sebelum Islam berkuasa, wilayah ini memang sudah menjadi *ardh kharajiyah* (wilayah yang dipungut pajak pertanian) ketika Persia masih berkuasa.

Kebijakan pemberlakuan *kharaj* oleh Abu Yusuf diambil dari kebijakan yang telah diberlakukan pada masa Umar bin Khatab. Abu Yusuf menuliskan dalam *al-kharaj* (Abu Yusuf, 1979:24-25)

وحدثني غير واحد من علماء أهل المدينة قالوا : لما قدم على عمر بن الخطاب جيش العراق من قبل سعد بن أبي وقاص رضي الله تعالى عنه شاور أصحاب محمد صلى الله عليه وسلم في تدوين الدواوين . وقد كان اتبع رأي أبي بكر في التسوية بين الناس فلما جاء فتح العريق شاور الناس في التفضيل ، ورأى أنه الرأي ، فآثر عليه بذلك من رآه . وشاورهم في قسمة الأرضين التي أفاء الله على المسلمين من أرض العراق والشام ، فتكلم قوم فيها وأرادوا أن يقسم لهم حقوقهم وما فتحوا . فقال عمر رضي الله تعالى عنه : فكيف بمن يأتي من المسلمين فيجدون الأرض بعلوها قد اقتسمت وورثت عن الآباء وحيزت ، ما هذا برأي . فإذا قسمت أرض العراق بعلوها وأرض الشام بعلوها فما يسد به التثغور وما يكون للذرية والأرامل بهذا البلد وبغيره من أرض الشام والعراق ؟

“Dan beberapa orang ulama telah memberitahuku, mereka berkata: ketika sekelompok prajurit Irak dari pasukan Saad bin Abi Waqqos mendatangi Umar bin Khatab yang sedang bermusyawarah dengan sahabat Nabi Muhammad yang lain tentang pembentukan diwan (lembaga keuangan). Dan saat itu beliau masih sependapat dengan Abu Bakar dalam hal pendistribusian harta *fai*. Ketika Irak dikuasai, beliau kembali bermusyawarah tentang perbedaan kondisi, dan beliau melihat itu adalah sebuah pendapat dan patut dikonsultasikan apakah yang lain juga sependapat, lalu bermusyawarahlah beliau tentang pendistribusian tanah yang menjadi *fai* bagi kaum muslimin tersebut. Sekelompok orang berpendapat bahwa mereka menginginkan tanah tersebut dibagikan. Namun Umar berkata: lalu bagaimana dengan orang-orang Islam yang datang setelah generasi kita? Sementara mereka telah mendapati tanah sudah didistribusikan dan diwariskan?. Ini bukanlah sebuah pendapat yang bagus. Jika tanah Irak dan Syam dibagikan (kepada prajurit perang sebagai *fai*) lalu apa yang dipakai untuk menjaga perbatasan? Bagaimana pula dengan keturunan dan janda-janda yang ada di negeri ini dan sekitar Irak dan Syam?”

Dari tulisan di atas terlihat bahwa ide kebijakan penarikan pajak tanah atau pertanian dimulai dari Umar bin Khatab. Beliau lebih mengutamakan untuk tidak membagikan tanah tersebut kepada kaum Muslimin, namun menjadikannya investasi masa depan untuk keberlangsungan negara dan jaminan sosial. Yaitu dengan membiarkan tanah tersebut dikelola oleh pemiliknya, sementara negara mengambil pajak darinya. Beliau berkata lagi: (Abu Yusuf, 1979:25)

وقد رأيت أن أحبس الأرضين بعلوجها وأضع عليهم فيها الخراج وفي رقابهم الجزية يؤدونها فتكون فينا للمسلمين : المقاتلة والذرية ولمن يأتي من بعدهم.

“Aku berpendapat untuk menahan tanah-tanah tersebut, dan aku akan mewajibkan *kharaj* (pajak) atasnya, disamping mereka juga wajib membayar *jizyah* (pajak kepala), lalu ia akan menjadi harta *fai* bagi kaum muslimin: baik yang ikut berperang, keturunan kita, maupun generasi mendatang”.

Beberapa alasan Umar bin Khatab untuk tidak membagikan tanah Syam dan Irak adalah bahwa wilayah negara Islam sudah sangat luas, dengan wilayah yang luas, maka perbatasannya pun bertambah luas, perangkat negara pun bertambah banyak. Oleh karenanya negara membutuhkan sejumlah dana untuk menyelenggarakan semua itu. Jika tidak demikian, maka dari mana negara membiayainya. Setelah alasan-alasan tersebut dijelaskan dengan gamblang oleh Umar bin Khatab, kemudian sahabat yang lain pun mengikuti pendapatnya tersebut, walaupun sebelumnya ada beberapa sahabat seperti Zubair bin Awwam dan Bilal bin Rabah bersikeras agar tanah tersebut dibagikan sebagaimana Rasulullah SAW membagikan tanah Khaibar. Namun pada akhirnya semua sahabat berijma' (bersepakat) untuk tetap membiarkan tanah itu dikelola oleh pemiliknya, dan memungut *kharaj* darinya. (lihat Abu Yusuf, 1979:36)

Abu Yusuf mengutip riwayat tentang Umar bin Khatab dengan panjang lebar, lalu di akhir tulisan beliau menyatakan bahwa, pendapat Umar bin Khatab merupakan sebuah taufik dari Allah, juga pilihan terbaik bagi kaum muslimin, karena dengan pajak, maka militer pun lebih bersemangat dan bertambah kuat untuk berjihad dan menjaga pebatasan. (lihat Abu Yusuf, 1979:37).

Lalu apakah tanah *kharaj* menjadi milik negara atau tetap milik penduduk setempat?. Ibnu Rajab (w.795, 1979:73) mencatat dalam *al-istikhrāj li ahkamil kharaj* bahwa jika tanah tersebut didapatkan oleh kaum Muslimin dengan cara berdamai dan tidak dengan pertempuran fisik, maka tanah tersebut milik pemilik aslinya dan dia berhak menggunakan tanah tersebut dengan membayar pajak kepada negara. Sementara jika tanah tersebut didapatkan melalui pertempuran fisik (*'unwah*) maka ia menjadi kekayaan publik, baik dengan istilah *fai'* atau wakaf bagi kaum Muslimin, dengan tetap diberlakukan pajak atas tanah tersebut dan para ulama sepakat bahwa tanah tersebut tidak boleh diperjual belikan.

4.1.1.1.1 Restrukturisasi Mekanisme Pemungutan Pajak *Kharaj*

Pada masa kekuasaan Harun Ar-Rasyid, *kharaj* menjadi topik yang amat urgen. Karena urgensitasnya, sang khalifah meminta kepada sang *Qadhi* Abu Yusuf untuk membuat pedoman tentang pajak ini, walaupun beliau bukan hanya membahas tentangnya, tapi paling tidak pembahasan tentang pajak pertanian menjadi topik yang paling dominan. Hal ini karena wilayah irak (*ardh sawad*) dan syam yang berada di wilayah kekuasaan Islam sangat potensial dalam bidang pertanian.

Kondisi tersebut sudah jauh-jauh hari diketahui oleh kaum muslimin, saat seorang sahabat bernama Al-Mughiroh menjadi utusan kaum muslimin untuk bertemu Rustum; seorang kaisar Romawi, sebelum terjadinya perang *Qodisiyyah* yang merebutkan wilayah Irak dan sekitarnya. Kisahnya disebutkan oleh Abu Yusuf (1979:29). Al-Mughiroh ditanya oleh Rustum: apa yang kalian bawa dari negeri kalian? Sebab saya tidak melihat jumlah prajurit yang banyak dan peralatan perang yang memadai?. Al-Mughiroh menjawab: “Dahulu kami adalah sebuah kaum yang berada dalam keburukan dan kesesatan, lalu Allah mengutus seorang Nabi kepada kami, dan Allah memberikan petunjuk-Nya melalui beliau, serta rizki yang melimpah, dan di antara rezeki tersebut adalah sebuah biji-bijian yang konon tumbuh di daerah ini, ketika kami memakannya dan memberikannya kepada keluarga kami, mereka berkata: kami tidak sabar lagi untuk segera menduduki negeri itu, sehingga kami bisa menikmati biji-bijian itu.”

Kondisi tanah Irak dan Syam yang subur, membuat khalifah Harun Ar-Rasyid berinisiatif untuk membuat aturan pengelolaannya secara benar dan sesuai dengan syariah melalui *Qodhi* (Hakim Agung), karena ia akan menjadi pemasukan yang sangat signifikan bagi negara. dibuatlah aturan tersebut dengan merubah mekanisme pemungutan yang berlaku pada masa sebelumnya, yaitu dengan merubah dari sistem *masahah* (luasnya tanah) kepada sistem *muqosamah*.

Ibnu Rajab (w.795, 1979: 62) mencatat bahwa sistem *masahah* diterapkan pada masa Umar bin Khatab dengan menghitung luas tanah, dengan satuan luas yang

digunakan saat itu adalah *jarib*. Per *jarib* dikenakan 1 dirham dan atau 1 *qofiz* (satuan berat seperti kilo). Dalam sebuah riwayat Abu Ubaid Bahwa Umar bin Khatab mengutus Usman bin Hanif untuk mengukur luas tanah sawad, lalu beliau memberitahukan bahwa luasnya adalah 36.000.000 *jarib*, kemudian Umar mengenakan pajak untuk setiap *jarib* sebesar 1 dirham dan atau 1 *qofiz*.

Sementara dengan sistem *muqosamah*, pajak yang didapat setiap kali *jibayah* (pemungutan) bisa bertambah bisa juga berkurang, dan status pajaknya pun berubah dari *dzimmah* (pajak perlindungan) kepada *musyarokah* (kerjasama rakyat dengan pemerintah) dalam sektor pertanian. Sistem Muqosamah ini walaupun tidak dicontohkan oleh Umar bin Khatab, namun mayoritas ulama termasuk Ibnu Taymiyyah membolehkan sistem ini dengan dasar kemaslahatan, sebagaimana hal itu pernah dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW terhadap tanah Khaibar dengan menjadikan tanah tersebut dikelola oleh Yahudi dengan hasil dibagi dua (*muqosamah*). (Ibnu Rajab w.795, 1979: 70)

Hal tersebut seperti yang ditulis Abu Yusuf dari riwayat Abdullah bin Abbas: (Abu Yusuf, 1979:50)

لما فتح رسول الله صلى الله عليه وسلم خيبراً قالوا: يا محمد إنا أرباب الأموال ونحن أعلم بها منكم فعاملونا بها . فعاملهم رسول الله صلى الله عليه وسلم على النصف على أنا إذا شئنا أن نخرجكم أخرجناكم.

“Ketika Rasulullah SAW menguasai tanah Khaibar, orang-orang yahudi berkata: Wahai Muhammad, sesungguhnya kami adalah orang-orang berharta, dan kami lebih mengetahui tentang pengelolaannya dari pada kamu, maka biarkan kami yang mengelolanya. Maka Rasulullah SAW pun menyerahkannya dengan hasil di bagi dua, dan dengan catatan jika kaum Muslimin berkehendak mengeluarkan kaum yahudi, maka mereka harus keluar dari tanah Khaibar.”

Perubahan sistem kepada *muqosamah* ini dibahas dalam bab yang berjudul: “apa yang seharusnya dilakukan di tanah sawad (Irak)” (*maa yanbaghi an yu'mal*

bihi fissawad). Bagi Abu Yusuf, merubah sistem, berarti merubah tatanan perekonomian yang lama. Oleh karenanya Abu Yusuf tidak sembarangan dalam hal ini. Sebelum beliau melakukannya, langkah pertama yang dilaksanakan adalah melakukan survey dan penelitian lapangan, kemudian berdiskusi dengan para petani seputar kondisi tanah saat itu, dan mekanisme pemungutan yang berlaku apakah masih relevan atau tidak. Setelah itu dilakukan, beliau kembali bermusyawarah untuk menghasilkan keputusan yang terbaik terhadap tanah yang tidak produktif petani yang hasil panennya digunakan hanya untuk keperluan sehari-hari. Beliau menulis dalam bukunya: (Abu Yusuf, 1979:47-48)

نظرت في خراج السواد وفي الوجوه التي يجبي عليها وجمعت في ذلك أهل العلم بالخراج وغيرهم وناظرتهم فيه فكل قد قال فيه بما لا يحل العمل به ، فناظرتهم فيما كان وطف عليهم في خلافة عمر بن الخطاب رضي الله تعالى عنه في خراج الأرض واحتمال أرضهم إذ ذاك لتلك الوظيفة. فنذكروا أن العامر كان من الأرضين في ذلك الزمان كثيرا وإن المعطل منها كان يسيرا ووصفوا كثرة العامر الذي لا يعمل وقلة العامر الذي يعمل وقالوا لو أخذنا بمثل ذلك الخراج الذي كان حتى يلزم للعامر المعطل مثل ما يلزم للعامر المعتمل ثم نقوم بعمارة ما هو الساعة غامر ولا نحرثه لضعفتنا عن أداء خراج ما لم نعمله وقلة ذات أيدينا فأما ما تعطل منذ مائة سنة وأكثر وأقل فليس يمكن عمارته ولا استخراجه في قريب ولمن يعمر تلك حاجة إلى مؤنة ونفقة لا تمكنه ، فهذا عذرنا في ترك عمارة ما قد تعطل.

“Aku berdiskusi tentang kharaj di tanah *sawad* dan mekanisme pengumpulannya, lalu aku mengumpulkan orang-orang yang menguasai seputar masalah pajak kemudian berdiskusi dengan mereka, dan semuanya berpendapat bahwa yang telah dilakukan oleh pemerintah (tentang pemungutan pajak) tidak relevan. Lalu aku berdiskusi dengan mereka seputar pemungutan pajak pada masa Umar bin Khatab dan kapasitas tanah yang dikenakan pajak *wadzifah*, (lalu Abu Yusuf menjelaskan tentang Huzafah dan Usman bin Hanif, dua pegawai pajak pada masa Umar yang ditugaskan di tanah *sawad*). Mereka (orang-orang yang diajak berdiskusi) berpendapat bahwa tanah subur pada masa Umar sangat luas, sementara tanah tidak subur jumlahnya sangat sedikit, mereka juga menyebutkan banyaknya jumlah tanah subur yang tidak produktif dan sedikitnya tanah subur yang produktif. Lalu menurut mereka bahwa jika

tanah tidak produktif yang kami miliki akan dikenakan *kharaj* sebagaimana tanah subur dan produktif maka kami tidak akan bisa membajak tanah pertanian yang ada sekarang karena kami tidak mampu untuk membayar *kharaj* terhadap tanah yang tidak produktif tersebut. Dan jika tanah yang tidak subur sejak kurang lebih seratus tahun, maka tidak mungkin untuk digarap dan dipetik hasilnya kemudian dipungut pajaknya dalam waktu dekat, juga yang menggarapnya, hanya untuk kebutuhan sehari-hari tidak mungkin kenai pajak. Itulah alasan kami tidak menggarap tanah yang tidak subur.”

Al-Bajari (1990:77) dalam catatan al-'Ani (2008:2) menyatakan bahwa restrukturisasi mekanisme *jibayah* (pemungutan) pajak *kharaj* dari sistem *masahah* (dihitung dari luasnya tanah) kepada sistem *muqosamah* merupakan refleksi dari kondisi makro ekonomi pada saat itu, ada beberapa kelebihan yang dimiliki oleh sistem ini, di antaranya:

1. Negara akan mendapatkan penghasilan rutin setiap panen
2. Sistem ini juga mendorong produktifitas sektor pertanian
3. Sistem ini pun dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan dalam mengalokasikan *revenue*, karena dengan sistem ini penerimaan negara bertambah dan belanja negara yang bervariasi pun akan tercukupi dengannya.

Ad-Dunya (1984:21-24) dalam catatan Basri (2008:34) menegaskan bahwa Abu Yusuf berpendapat bahwa kondisi lahan pertanian pada masa Harun Ar-Rasyid berbeda dengan kondisi lahan pertanian pada masa Umar bin Khatab. Jika pada masa Umar lahan pertanian yang produktif sangat melimpah, sementara pada masa Ar-Rasyid luas lahan pertanian yang produktif sangat sedikit, ditambah lagi dengan bertambahnya lahan yang tidak dapat diairi dari irigasi pemerintah. Jika pajak dipungut dengan sistem *masahah*, dengan pembayaran berupa nilai dari hasil pertanian, dengan realita rendahnya harga *output* pertanian karena terjadi *over supply*, maka negara akan sangat sedikit menerima pendapatan dalam sektor ini. Sementara sektor pertanian pada saat itu menjadi yang paling dominan. Ketika

jumlah *revenue* sedikit, sementara *expenditure* sangat bervariasi, maka terjadilah defisit anggaran yang mengakibatkan pemerintah menaikkan tingkat pajak (*tax rate*) yang membebani para petani.

Setelah survey lapangan dan diskusi interaktif yang dilakukan dengan orang-orang yang menguasai perpajakan, kemudian Abu Yusuf mengajukan rekonstruksi sistem lama dengan tulisan beliau dalam bukunya: (Abu Yusuf, 1979: 48)

فرايت أن وظيفة من الطعام – كيلا مسمى أو دراهم مسماة توضع عليهم مختلفا – فيه دخل على السلطان وعلى بيت المال ، وفيه مثل ذلك على أهل الخراج بعضهم من بعض. أما وظيفة الطعام فإن كان رخصا فاحشا لم يكتف السلطان بالذي وظف عليهم ولم يطب نفسا بالحط عنهم . ولم يقو بذلك الجنود ولم تشحن به الثغور ، وأما غلاء فاحشا لا يطيب السلطان نفسا بترك ما يستفضل أهل الخراج من ذلك ، والرخص والغلاء بيد الله تعالى لا يقومان على أمر واحد .

“Aku melihat bahwa pajak *wadzifah* – baik berupa hasil maupun dirham (mata uang) yang diberlakukan dengan jumlah yang berbeda-beda – memang menjadi sumber pemasukan bagi pemerintahan dan institusi baitul maal, demikian juga bagi yang membayar pajak. Namun jika harga hasil pertanian menurun tajam, maka negara/pemerintah akan mengalami defisit anggaran, maka militer tidak lagi memiliki kekuatan, perbatasan pun tidak akan terjaga dengan aman. Sementara jika harganya melambung tinggi, pemerintah tidak akan merasa nyaman untuk mengambil lebih dari yang seharusnya dibayarkan oleh pembayar pajak *kharaj*.”

Karena pertimbangan maslahat bagi rakyat dan negara, maka kemudian Abu Yusuf menyarankan khalifah Ar-Rasyid untuk memberlakukan sistem *muqosamah*, disamping sistem ini juga mendatangkan pemasukan yang lebih banyak seperti dijelaskan di atas. Dan seperti yang ditulis Abu Yusuf tentang hal itu:(Abu Yusuf, 1979:49)

ولم أجد شيئا أوفر على بيت المال ولا أعفى لأهل الخراج من التظالم فيما بينهم وحمل بعضهم على بعض ولا أعفى لهم من عذاب ولاتهم وعمالهم من مقاسمة عادلة خفيفة فيها للسلطان رضا ولأهل

الخراج من التظالم فيما بينهم على بعض راحة وفضل. وأمير المؤمنين – أطال الله بقاءه – أعلى بذلك عينا وأحسن فيه نظرا للموضع الذي وضعه الله به من دينه وعباده ، والله أسأل لأمير المؤمنين التوفيق فيما نرى من ذلك وأحب ، وحسن المعونة على الرشاد وصلاح الدين والرعية .

“Dan aku tidak menemukan cara yang lebih mendatangkan hasil bagi baitul maal dan lebih menjaga diri para pembayar *kharaj* dari kezaliman satu sama lain dan lebih meringankan beban mereka serta lebih menjaga diri mereka dari siksaan oleh para petugas pajak dan pegawai dari sistem *muqosamah* yang adil dan meringankan. Di dalamnya ada kepuasan bagi pemerintah, ketenangan dan hasil yang lebih bagi para petani. Amirul mukminin –semoga Allah memanjangkan umurnya- lebih tinggi penglihatannya dan lebih baik pandangannya terhadap kewajiban yang Allah telah tetapkan untuk agama dan hamba-hamba-Nya. Dan Aku meminta taufik kepada Allah untuk Amirul mukminin dari apa yang diniatkan dan dicintai, dan semoga Allah memberi pertolongan untuk bimbingan, kebaikan agama dan rakyat”.

Dari ungkapan beliau, jelas bahwa beliau ingin membangun tatanan perekonomian yang baru dan transparan. Beliau tidak ingin ada kezaliman yang terjadi antara penguasa dan rakyat. Sejak awal beliau menulis buku ini, sebenarnya sudah dijelaskan bahwa hendaknya khalifah mengadakan pertemuan rutin dengan rakyat, agar tercipta sebuah keharmonisan. Sebagai contoh adalah salah satu ungkapan beliau di atas menyinggung masalah pegawai pajak yang zalim dan tidak transparan, oleh karenanya Abu Yusuf dalam pembahasan berikutnya, menjelaskan tentang kriteria pegawai pemungut pajak. Masalah tersebut akan dibahas dalam bab ini.

Barulah, setelah beliau panjang lebar membahas mengenai sistem pemungutan pajak yang baru, beliau mengatur teknis ukuran pajak yang wajib dikeluarkan oleh wajib pajak (*tax payer*) dengan sistem *muqosamah*. Di antara yang ditulis adalah:

رأيت أبقى الله أمير المؤمنين أن يقسم من عمل الحنطة والشعير من أهل السواد جميعا على خمسين للسيح منه ، واما الدوالي فعلى خمس ونصف ، واما النخل والكرم والرطاب والبساتين فعلى الثلث وأما

غلال الصيف فعلى الربع ولا يؤخذ بالخرص في شئى من ذلك ولا يحزر عليهم شئى منه يباع من التجار ثم تكون المقاسمات في أثمان ذلك أو يقوم ذلك قيمة عادلة لا يكون فيها حمل على أهل الخراج ولا يكون على السلطان ضرر ثم يؤخذ منهم ما يلزمهم من ذلك ، أي ذلك كان أخف على أهل الخراج فعل ذلك بهم ، وإن كان البيع وقسمة الثمن بينهم وبين السلطان أخف فعل ذلك بهم.

“Aku berpendapat wahai Amirul Mukminin, bahwa tanah pertanian penghasil gandum dan jelai yang irigasinya alami, maka dikenai pajak sebesar $2/5$, adapun yang teririgasi dengan menggunakan alat maka dikenai pajak sebesar $1/5,5$. Adapun buah kurma, anggur, *ruthab* (kurma muda), dan perkebunan, maka dikenai pajak sebesar $1/3$, dan perkebunan tersebut di saat musim panas dikenai pajak sebesar $1/4$ (dari hasil panen), pengambilan pajak tersebut tidak boleh dengan dikira-kira. Jika hasil panen tersebut dijual kepada pedagang, maka pajaknya senilai dengan yang telah ditentukan, jangan sampai para wajib pajak terbebani, dan pemerintah pun jangan sampai rugi, maka ambillah dari wajib pajak yang sesuai dengan kewajibannya, apapun pilihannya, yang terpenting meringankan bagi wajib pajak. Jika nilai dari jual hasil panen lebih meringankan, maka lakukanlah.”

Tabel 4.1 Ukuran Pajak Pertanian dengan *Muqasamah*

Lahan	Pajak dengan irigasi alami	Pajak dengan irigasi alat	Musim Panas	Selain Musim Panas
Gandum dan sejenisnya	$2/5$	$1/5,5$	-	-
Buah kurma, anggur, <i>ruthab</i> dan hasil perkebunan lainnya			$1/4$	$1/3$

Sumber: Abu Yusuf (1979)

Dengan sistem *muqasamah* ini, pendapatan negara pada masa Harun Ar-Rasyid dan setelahnya sangat melimpah. Hal itu digambarkan oleh At-Thabari (8:576) dalam catatan Al-‘Ani (2008:2) bahwa walaupun pada masa khalifah Al-

Makmun telah diturunkan jumlah pajak yang wajib dikeluarkan dari rasio $\frac{1}{2}$ menjadi $\frac{2}{5}$, namun tetap saja *kharaj* menjadi sumber penerimaan negara terbesar. Pada tahun 210 H saja *kharaj* yang terkumpul sebanyak 7.000.000 dirham. Sementara pada masa Al-Mu'tashim, *kharaj* yang terkumpul mencapai jumlah 30 milyar dirham. Penerimaan pemerintah yang melimpah tersebut sangat bermanfaat bagi peningkatan pembangunan infrastruktur dan pengembangan sektor industri dan pertanian.

4.1.1.1.2 Sistem Pemungutan atau *Jibayah (recouvrement)* Pajak

Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa Abu Yusuf berpandangan bahwa ada kezaliman yang terjadi terhadap para wajib pajak, sehingga membuat mereka tersiksa dan kesulitan. Hal tersebut karena sistem *jibayah* (pemungutan) pajak yang dilakukan pada masa Ar-Rasyid dan sebelumnya dengan menggunakan sistem *taqbil* atau *qibalah*.

Istilah *taqbil* atau *qibalah* dijelaskan dalam *almausu'atul fihiyyah* (ensiklopedi fiqih) (2010:31) adalah: seorang pemimpin memperkerjakan seseorang dalam jangka waktu sekitar satu tahun untuk memungut pajak di luar daerahnya.

Sistem ini membuka peluang untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dan kezaliman terhadap wajib pajak. Bahkan menurut Basri (2008:37) sistem ini memunculkan terjadinya KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme), jika itu yang terjadi, maka target penerimaan *kharaj* tidak tercapai, walaupun tercapai hal itu tetap menyisakan persoalan lain yang tidak kalah bahayanya yaitu kezaliman yang menimpa para pembayar pajak.

Oleh karenanya Abu Yusuf (1979:105) mengusulkan agar khalifah mencabut sistem ini dengan menulis kepada khalifah:

ورأيت أن لا تقبل شينا من السواد ولا غير السواد من البلاد فإن المتقبل إذا كان في قبائله فضل عن الخراج عسف أهل الخراج وحمل عليهم ما لا يجب عليهم وظلمهم وأخذهم بما يجحف بهم ليسلم مما دخل فيه، وفي تلك وأمثاله خراب البلاد وهلاك الرعية . والمتقبل لا يبالي بهلاكهم بصلاح أمره في قبائله ، ولعله أن يستفضل بعد ما يتقبل به فضلا كثيرا، وليس يمكنه ذلك إلا بشدة منه على الرعية وضرب لهم

شديد ، وإقامته لهم في الشمس ، وتعليق الحجارة في الأعناق وعذاب عظيم ينال أهل الخراج مما ليس يجب عليهم من الفساد الذي نهى الله عنه .

“Dan aku berpendapat agar engkau jangan menggunakan sistem *taqbil* dalam pengumpulan kharaj, baik di wilayah pertanian sawad maupun selainnya. Karena para *mutaqabbil* (pelaku *taqbil*) seringkali meminta lebih dari standar *kharaj*, juga kejam kepada pembayar *kharaj*, dan membebani mereka dengan sesuatu yang bukan kewajiban mereka, menzalimi serta mengambil paksa agar hasil panennya diserahkan kepada mereka. Hal itu dan yang semisal dengannya hanya akan menyebabkan kehancuran bagi negara dan kesengsaraan bagi rakyat. Sementara *mutaqabbil* tidak pernah peduli dengan hal tersebut, yang mereka pikirkan hanyalah keuntungan pribadi, dan sangat mungkin mereka mengambil lebih dari yang telah ditetapkan, tentu itu dilakukan dengan cara yang kasar, memukuli, menjemur mereka di bawah terik matahari, menggantungkan bebatuan di leher, dan bentuk siksaan pedih lainnya yang diterima para pembayar *kharaj* dan bentuk kesengsaraan lainnya yang Allah larang.”

Keadaan yang digambarkan Abu Yusuf di atas amat menyedihkan, bukan saja korupsi yang mereka lakukan, namun lebih dari itu para pelaku *taqbil* itu juga melakukan siksaan fisik terhadap rakyat. Mereka menurut catatan Basri (2008:38) seolah-olah memiliki surat sakti untuk melakukan cara apapun dalam mengemban tugasnya, sekalipun hal itu harus dibarengi dengan kekejaman terhadap wajib pajak. Jika demikian, para pemungut pajak tersebut amat menakutkan bagi para wajib pajak yang profesinya adalah petani, sehingga berakibat menurunnya produktifitas pertanian, dan tentunya pajak pun berkurang, dan negara rugi dalam hal ini.

Kezaliman sebagaimana dalam catatan Ibnu Khaldun (2000:360) di muqoddimah kitab *Al-'Ibar*, hanya akan membawa kehancuran bagi peradaban, kelakuan pemerintah yang mengambil paksa harta milik rakyatnya mengakibatkan hilangnya semangat untuk berusaha, mencari dan memperoleh harta, yang pada

akhirnya berakibat pada mundurnya iklim usaha rakyat, aktifitas ekonomi pun menurun, jika hal itu dilakukan secara terus menerus dan meluas, maka penurunan aktifitas perekonomian juga akan merata.

Hal itulah yang tidak diinginkan oleh Abu Yusuf, jika sistem pemungutan *taqbil* masih digunakan, maka yang hanya akan ada kerusakan, dan kerusakan tidak akan menyisakan apa-apa, karena sesungguhnya kehancuran dan kebinasaan yang dialami oleh umat-umat terdahulu adalah karena mereka menyembunyikan kebenaran dan menampakkan kezaliman bahkan mereka rela menjadi pembelanya, dan pengambilan harta dari rakyat di luar kewajiban yang seharusnya adalah bentuk kezaliman yang teramat jelas. (Abu Yusuf, 1979:105).

Beliau mengajukan sistem yang lebih baik yaitu agar negara sendiri yang menyelenggarakan penghimpunan kharaj dari para petani. Pemerintah harus memiliki departemen khusus yang menangani permasalahan publik ini dengan aparat yang terlatih dan berjiwa profesional. (Basri,2008:38)

Walaupun demikian sistem *taqbil* ini tidak sepenuhnya dilarang oleh Abu Yusuf, hal itu bisa saja diperbolehkan dengan beberapa syarat, sebagaimana dijelaskan oleh Abu Yusuf (1979:106) diantara syaratnya adalah dikenal asal negerinya, direkomendasikan oleh penduduk setempat, memiliki budi pekerti yang baik, dapat dipercaya agama dan amanahnya. Abu Yusuf menulis:

وإن جاء أهل طسوج أو مصر من الأمصار ومعهم رجل من البلد المعروف موسى فقال : أنا أتضمن عن أهل هذا الطسوج أو أهل هذا البلد خراجهم ورضوهم بذلك فقالوا : هذا أخف علينا . نظر في ذلك : فإن كان صلاحاً لأهل هذا البلد والطسوج قبل وضمن وأشهد عليه وصير معه أمير من قبل الإمام يوثق بدينه وأمانته ويجرى عليه من بيت المال .

“Jika datang sekelompok orang dari penduduk suatu desa atau kota, dengan membawa seseorang dari kota yang diketahui, kemudian berkata: saya bertanggung jawab atas pemungutan pajak di daerah ini, lalu penduduk tersebut merasa puas dengan berkata: ini lebih ringan bagi kami, maka perhatikan jika

dia dikenal baik oleh penduduk itu, dapat diterima dan bertanggung jawab, dan bersaksi atasnya, dan pihak pemerintah mempercayainya dari sisi agama dan amanahnya, maka (tugaskan ia) dan berikan gajinya dari baitul mal.”

4.1.1.1.1.3 Kriteria Pegawai Pajak

Pengelolaan pajak yang profesional akan membawa kebaikan baik bagi negara maupun rakyat. Istilah yang digunakan oleh Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* adalah *tawliyatul kharaj* (pengelolaan pajak *kharaj*). Atau dalam istilah kitab *–amwal* Abu Ubaid dikenal dengan wilayah. Keduanya memiliki arti yang sama, karena berasal dari suku kata yang sama yaitu *waw lam* dan *ya*.

Menurut Suharto (2004:84) konsep wilayah memiliki peran signifikan dalam menentukan bagaimana seharusnya pemerintah mengelola kekayaan publik, pemerintah hanya berhak mengelola dan mengurus wilayahnya demi kepentingan umum. Hal ini berarti kekayaan publik bukanlah milik pemerintah tetapi milik publik (umum). Dengan demikian keuntungan dari pengelolaannya harus didistribusikan secara merata kepada rakyat. Pemerintah hanyalah pengelola yang sah secara hukum yaitu sebagai *wali* dalam melindungi sumber kekayaan tersebut. Meski demikian, pemerintah diperbolehkan menggunakan kekayaan tersebut jika diperlukan, hal ini seperti *wali* anak yatim yang memanfaatkan harta anak yatim ketika membutuhkan.

Dalam rangka *tawliyatul kharaj* yang lebih baik dan profesional, Abu Yusuf (1979:107) berpendapat bahwa musti ada kriteria khusus bagi para pengelola pajak beliau menulis:

ورأيت أن تتخذ قوما من أهل الصلاح والدين والأمانة فتوليهم الخراج . ومن وليت منهم فليكن فقيها عالما مشاورا لأهل الرأي عفيفا لا يطلع الناس منه على عورة لا يخاف في الله لومة لائم ، ما حفظ من حق وأدى من أمانة احتسب به الجنة وما عمل به من غير ذلك خاف عقوبة الله فيما بعد الموت تجوز شهادته إن شهد ولا يخاف منه جور في حكم إن حكم . فإنك إنما توليه جباية الأموال وأخذها من حلها وتجنب ما حرم منها يرفع من ذلك ما يشاء ويحتجن منه ما يشاء فإذا لم يكن عدلا ثقة أمينا فلا يؤتمن على الأموال .

“Aku berpandangan agar engkau mengangkat sekelompok orang yang engkau jadikan *wali* (pengelola) *kharaj* dari golongan orang-orang sholeh baik dari sisi agama maupun amanat. Maka pengelola itu harus ahli fiqih (hukum Islam), alim (pintar), suka bermusyawarah kepada para ahli, menjaga harga diri, aibnya tidak pernah terlihat di depan umum, tidak takut celaan orang-orang, menjaga hak dan menunaikan amanah dengan mengharap surga, semua tugas dikerjakan karena takut siksa Allah setelah kematian, kesaksiannya dapat diterima, tidak berbuat zalim ketika memvonis. Kelompok orang yang seperti itulah yang engkau jadikan pengumpul harta pajak, dengan demikian mereka akan mengambil dari yang dihalalkan dan menjauhi yang haram. Maka jika tidak lagi adil, dapat dipercaya, tidak dapat dipercaya untuk mengelola harta”.

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan beberapa kriteria pengelola pajak, di antaranya:

1. Baik agamanya
2. Amanah
3. Menguasai ilmu fiqih
4. Pintar
5. Suka bermusyawarah
6. Menjaga harga diri (*afif*)
7. Berani membela kebenaran
8. Orientasi akhirat dalam menjalankan kewajiban
9. Jujur
10. Tidak zalim

Kemudian setelah itu, dalam tataran implemtasi Abu Yusuf (1979:107) menjelaskan hal-hal yang harus menjadi perilaku pengelola pajak ketika berada di lapangan dan ketika menghadapi para wajib pajak, beliau berpandangan bahwa para pemungut pajak hendaklah profesional dalam bekerja, tidak meremehkan maupun menghina para wajib pajak. Pemungut pajak harus senantiasa bersikap lemah lembut,

tidak zalim dan tidak membebankan dengan sesuatu yang bukan menjadi kewajiban wajib pajak. Tentu bukan sikap lembut saja yang harus dimiliki, karena perilaku dan status masyarakat berebeda-beda, ada yang muslim, *ahlu dzimmah*, orang jahat dan berbuat zalim. Terhadap muslim, Abu Yusuf memerintahkan untuk bersikap lemah lembut, terhadap ahlu dzimmah harus bersikap adil, terhadap orang jahat dan zalim harus bersikap keras dan terhadap yang dizalimi harus obyektif. Serta menyamaratakan semua strata penduduk dalam satu kedudukan, agar semua golongan baik priyai maupun abangan adalah sama dalam memperoleh hak, dan yang terakhir tidak mengikuti hawa nafsu.

4.1.1.1.2 Usyur

Melimpahnya hasil pertanian di Irak dan sekitarnya dan meledaknya industri dalam negeri, mengakibatkan berkembangnya transaksi perdagangan internasional. Setelah kebutuhan pasar lokal terpenuhi dan hasil produksi pun kian bertambah baik, para pedagang berpikir untuk mengeksport barangnya ke pasar internasional, agar keuntungan yang diraih lebih banyak dan tidak terjadi *over supply* di dalam negeri. Al-'ani (2008:5) dalam catatannya menjelaskan bahwa perdagangan kaum Muslimin pada saat itu menempati urutan teratas di persaingan global, bahkan kota Iskandariyyah dan Baghdad menjadi penentu harga pasar dunia.

Dalam catatan Mahmud dkk (210) geliat perdagangan kaum muslimin begitu pesat, sehingga mereka menguasai pasar dan jalur perdagangan darat yang luas, di antaranya ke arah timur dari Bagdad ke Hamdan dan Naisabur sampai ke ujung Bukhara dan Samarkan, lalu ke arah utara sampai kota Iskandariyyah dan Mesir, kemudian ke arah barat sampai wilayah Eropa dan Andalusia di Spanyol. Jalur perdagangan internasional lain yang tak kalah penting adalah sepanjang jalur Rusia menuju utara laut Kaspia sampai ke wilayah Gorgan, Bukhara dan Samarkan di Asia Tengah lalu ke Bagdad. Bahkan bukan hanya jalur darat yang ditempuh, jalur laut pun dilalui oleh para pedagang, seperti dari barat Eropa melewati Mesir yang sering

dilalui pedagang yahudi yang mayoritas berasal dari selatan Perancis dan mahir berbahasa Arab. Mereka berperan sebagai kurir barang dari wilayah Aswan ke Eropa.

Pada masa khilafah Abbasiyyah fase pertama juga tercatat bahwa telah terjadi hubungan dagang antara dunia Islam dan Afrika timur, pemerintah Abbasiyyah pun fokus kepada pelabuhan laut merah, sehingga aktifitas ini menjadikan berkembangnya pelabuhan-pelabuhan Islam dan membuatnya tersohor di dunia dengan kapal-kapal dagang yang lalu lalang membawa barang dagangan. Laut merah saat itu dikenal sebagai pelabuhan terpenting karena barang-barang dagang Eropa singgah di sana juga barang dagang dari arah timur. Perkembangan transaksi internasional ini menyebabkan berkembangnya sistem transaksi keuangan baru dalam rangka menghadapi perputaran uang yang sangat cepat antara timur dan barat, maka ditemukanlah sistem perbankan (*nizam mashrafi*) yang menjadi media pembayaran yang aman dari pencuri dan ringan dilakukan. Para pedagang dan orang-orang berharta lainnya menyimpan harta mereka di bank agar memudahkan transaksi, begitu pun para pejabat pemerintah menitipkan uang mereka di tempat penyimpanan itu. *Masharif* (tempat-tempat penyimpanan uang) itu didirikan oleh orang-orang yang berpengalaman yang dikenal dengan istilah *jahabidzah* yang berasal dari pedagang dan *shayarifah* (ahli perbankan). Menurut catatan, sistem perbankan ini pertama kali dikembangkan pada masa khalifah Al-Mansur. (Mahmud dkk, tt: 213-214)

Budaya berdagang telah diwariskan oleh Rasulullah SAW dan para sahabatnya, apalagi khilafah Abbasiyyah merupakan keturunan bangsa Quraisy yang Allah sebut dalam Al-Quran sebagai bangsa yang rutin melakukan perdagangan pada musim dingin dan panas.

لَا يَلْفُ قُرَيْشٌ ۖ إِذْ لَفِيهِمْ رِحْلَةَ الشِّتَاءِ وَالصَّيْفِ ﴿١٠٠﴾

Artinya: "karena kebiasaan orang-orang Quraisy, (yaitu) kebiasaan mereka bepergian pada musim dingin dan musim panas".

Al-Hulaisi (1993:20) mencatat bahwa perekonomian kota Makkah saat itu menjadi kuat karena aktifitas perdagangan internasional yang dilakukan oleh bangsa Quraisy, sebab posisi kota Makkah saat itu sebagai penghubung transaksi perdagangan multilateral antar jazirah Arab, disamping adanya kesepakatan perdagangan bebas antar mereka, dan salah satu faktor pertumbuhan ekonomi kota makkah yang terpenting adalah adanya komunitas yang memiliki kepribadian yang kuat untuk menguasai harta, karena bangsa Quraisy adalah satu-satunya bangsa yang menguasai perputaran harta paling dominan diantara bangsa-bangsa yang lain, karena memiliki para pedagang yang tangguh dan menguasai banyak asset.

Dalam catatan Bek (1970:151) dijelaskan bahwa aturan mengenai *usyur*, atau yang sekarang lebih dikenal dengan istilah bea cukai, sebenarnya tidak tercantum dalam Al-Quran, ini pertama kali berlaku pada masa Umar bin Khatab, sebabnya adalah karena Abu Musa Al-Asy'ari menulis surat kepada beliau menceritakan bahwa pedagang kaum muslimin yang mendatangi wilayah kafir *harbi* dikenakan *usyur* (1/10), lalu Umar memerintahkan agar ia juga mengambil jumlah pajak yang sama dari mereka, dan dari ahli *dzimmah* 5% dan dari kaum muslimin 2,5% dengan batas minimal jumlah barang dagangan mencapai 200 dirham

Kemudian peraturan tersebut dilanjutkan oleh Abu Yusuf. beliau menulis tentang ketentuan *usyur* sebagai berikut: (Abu Yusuf, 1979:132-133)

ثم يؤخذ من المسلمين ربع العشر ومن أهل الذمة نصف العشر ومن أهل الحرب العشر من كل ما مر به على العاشر وكان للتجارة وبلغ قيمة ذلك مائتي درهم فصاعدا أخذ منه العشر ، وإن كانت قيمة ذلك أقل من مائتي درهم لم يؤخذ منه شيء . وكذلك إذا بلغت القيمة عشرين مثقالا أخذ منها العشر فإن كانت قيمة ذلك أقل لم يؤخذ منها شيء .

“Kemudian diambil dari pedagang muslim 2,5 % dan dari *ahli dzimmah* 5 % dan dari kafir *harbi* (yang memerangi Islam) 10%, bagi mereka yang melintasi pos bea cukai dengan maksud untuk berdagang dan nilai perdagangannya mencapai 200 dirham atau lebih, jika nilainya tidak mencapai 200 dirham maka tidak dikenakan apa-apa.”

Pajak *usyur* tidak hanya dikenakan atas barang yang dibawa masuk ke negara Islam untuk dijual saja. Barang-barang yang dibeli dari negara Islam untuk diperdagangkan juga dikenai pajak, sebagaimana waktu pemungutan *usyur* juga hanya satu tahun sekali (Abu Yusuf, 1979:133).

Pendapat Abu Yusuf dalam *al-kharaj*, secara fikih telah dikuatkan oleh Ibnu Qudamah (w.682 H: 603) dalam *al-mughni* bahwa *usyur* hanya dikenakan untuk barang yang diperdagangkan. Dan bahwa *usyur* dikenakan hanya satu tahun sekali sebagaimana zakat bagi kaum muslim. (Ibnu Qudamah, w.682 H: 604)

Pajak *usyur* (bea cukai) dikenakan terhadap semua jenis barang, baik itu babi, minuman keras, atau barang-barang lainnya yang diharamkan dalam Islam. Dalam hal ini Suharto (2008:85) mengutip pendapat Abu Ubaid yang membagi harta menjadi dua kategori, yaitu *mal mutaqawwam* dan *mal ghayr mutaqawwam*. Anggur dan babi adalah milik ahlu dzimmah, karena itu bukan merupakan kekayaan kaum muslimin. Dengan demikian kedua jenis harta tersebut menurut Abu Ubaid *mal mutaqawwam* (harta yang bernilai) untuk non muslim tetapi *mal ghayr mutaqawwam* (harta yang tidak bernilai) bagi muslim.

Abu Yusuf mengatur hal itu semua, dan beliau mencatat (1979:134) bahwa jika *ahlu dzimmah* atau *kafir harbi* melintasi pos bea cukai dengan membawa minuman keras atau babi, maka tetap dikenakan pajaknya dengan tetap menghitung nilai moneterinya, jika mencapai 200 dirham maka dikenakan pajak, jika dibawah itu maka tidak dikenakan. Ia menulis: (Abu Yusuf, 1979:134)

وإذا مر أهل النمة على العاشر بخمر أو خنازير قوم ذلك على أهل النمة ثم يؤخذ منهم نصف العشر وكذلك أهل الحرب إذا مروا بالخنازير فإن ذلك يقوم عليهم ثم يؤخذ منهم العشر ، وإذا مر المسلم على العاشر بغنم أو بقر أو إبل فقال إن هذه ليست سائمة أحلف على ذلك فإذا حلف كف عنه، وكذلك كل طعام يمر به عليه فقال هو من زرعي وكذلك التمر يمر به فيقول هو من تمر نخلي فليس عليه في ذلك عشر إنما العشر في الذي اشترى للتجارة .

“Dan jika ahlu dzimmah melintasi pos petugas bea cukai dengan membawa minuman keras atau babi, maka dihitung dahulu nilainya lalu dikenakan 5%, demikian juga ahlu harbi jika membawa barang yang sama, dihitung lalu dikenakan 10%. Sementara seorang muslim yang melintas dengan membawa kambing, sapi atau unta, lalu dia bersumpah dan mengatakan bahwa binatang ini bukan untuk peternakan, maka sumpahnya diterima dan tidak dikenakan pajak darinya. Begitupun yang membawa makanan dan kurma untuk kebutuhan pribadi, maka tidak dikenakan pajak, karena pajak *usyur* sesungguhnya hanya dikenakan terhadap barang yang dibeli untuk diperdagangkan.”

Dalam paragraf lain, beliau menulis (1979:134) bahwa jika seorang muslim melintasi pos bea cukai dengan membawa barang dagangan, lalu bersumpah bahwa ia telah menunaikan zakatnya, maka sumpahnya diterima dan tidak dikenakan pajak *usyur*.

Pajak *Usyur* bagi muslim sebenarnya telah menjadi perbincangan ulama, hal tersebut karena pada mulanya Umar bin Khatab mewajibkan pajak bea cukai kepada siapa saja termasuk muslim yang melintas dengan barang dagangan. Namun dalam riwayat lain seperti telah dibahas di bab II halaman 47-48 bahwa Ziyad bin hudhair berkata kepada Umar: “kami dahulu tidak mengambil *usyur* dari seorang muslim ataupun kafir dzimmi,” Umar berkata: “lalu siapa yang kamu ambil *usyurnya*?”. Ia menjawab, “para pedagang dari kalangan ahlu harbi, sebagaimana mereka mengambil *usyur* dari kami jika kami datang ke negeri mereka. Dalam riwayat lain ziyad berkata: “ dan dia (Umar bin Khatab) melarangku untuk mengambil *usyur* dari seorang Muslim atau kafir *dzimmi* yang menyerahkan *kharaj*.” Dari *atsar* ini tertulis bahwa tidak ada *usyur* yang diambil dari kaum muslim dan kafir *dzimmi* yang sudah dikenakan *kharaj*.

Pendapat ini diperkuat oleh Imam Al-Munawi (1988:727), beliau menyatakan bahwa tidak ada *usyur* bagi kaum Muslimin. Yang diwajibkan hanya *usyur* zakat pertanian (jika irigasinya dari air hujan/alami). Sedangkan mengenai *kafir harbi*, para

ahli fikih telah membuat konsensus (*ijma'*) tentang diperbolehkannya pengambilan *usyur* dari mereka. Baik masuk dengan membawa barang dagangan atau pun keluar dengan barang dagangan. Sebagaimana As-Sa'ati (tt:243) juga menguatkan pendapat ini bahwa dalam suatu riwayat Nabi SAW mengatakan bahwa tidak ada *usyur* bagi kaum Muslimin, namun hanya diwajibkan bagi kaum Yahudi dan Nasrani.

Namun Abu Yusuf dalam hal ini, tidak serta merta menggugurkan pajak bea cukai bagi muslim yang melintas dengan barang dagangan. Beliau tidak mewajibkan *usyur* terhadap muslim jika ia telah membayar zakat serta bersedekah atas itu. Namun jika belum membayar zakat, maka tetap dikenakan *usyur*. Seolah-olah Abu Yusuf dalam hal ini menggabungkan antara dua pendapat yang berbeda. Oleh karenanya, dalam paragraf lain, beliau menjelaskan bahwa harta *usyur* yang diambil dari muslim dikelompokkan ke dalam pos zakat, berbeda dengan yang diperoleh dari kafir *dzimmi* maupun *harbi*, karena harta keduanya tidak dapat digolongkan ke dalam harta zakat. Beliau menulis: (Abu Yusuf, 1979:134)

وكل ما أخذ من المسلمين من العشور فسيبيله سبيل الصدقة

“Dan setiap harta *usyur* yang diambil dari kaum muslimin, maka dimasukkan ke dalam golongan harta shodaqoh (zakat)”.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan beberapa poin penting mengenai pajak bea cukai perspektif *al-kharaj*, diantaranya adalah:

- a. Batas minimal untuk barang yang dikenakan pajak bea cukai adalah 200 dirham
- b. Pajak bea cukai hanya dikenakan bagi yang melintas dengan barang dagangan, bukan barang pribadi yang tidak diperdagangkan
- c. Barang yang dibawa untuk kebutuhan pribadi, tidak dikenakan pajak
- d. Besaran pajak yang dikenakan adalah 2,5% bagi muslim, 5% bagi *ahlu dzimmah* dan 10% bagi *ahlu harbi*.

- e. Jika kaum muslimin melintasi pos bea dan cukai dengan membawa barang dagangan dan bersumpah telah membayar zakatnya, maka 2,5% yang menjadi *usyur* tidak lagi dikenakan. Karena *usyur* bagi kaum muslimin merupakan zakat.
- f. Barang yang diharamkan oleh Islam, lalu dibawa oleh orang kafir baik *dzimmi* maupun *harbi*, tetap dikenakan pajak jika nilainya mencapai batas minimal wajib pajak (200 dirham), karena barang-barang tersebut merupakan barang bernilai bagi mereka, walaupun bagi kaum muslimin tidak bernilai.

Namun demikian, perdagangan bebas tetap membawa dampak negatif jika pemerintah tidak pandai dalam mengaturnya. Barang-barang haram yang dibawa oleh orang-orang non muslim walaupun diperbolehkan melintas, namun tetap ada batasan dan aturan tertentu. Dan Abu Yusuf telah mengatur hal tersebut dalam bab yang terpisah, yaitu dalam pasal yaitu *fiiman marro bimasalihit Islam min ahlil harbi wa maa yu'khodz minal javasis* (bagi yang melintasi wilayah Islam dari golongan ahlul harbi dan sikap terhadap yang memata-matai). Pasal tersebut menggambarkan urgensi tindakan kehati-hatian pemerintah terhadap asing yang berada di dalam negeri, agar tidak terjadi campur tangan apalagi jika sampai memonopoli perdagangan dalam negeri, sementara umat Islam tersingkirkan. Abu Yusuf menulis: (1979:188)

فإن قال أنا رسول الملك بعثني إلى ملك العرب وهذا كتابه معي ، وما معي من الدواب والمتاع والرقيق فهذه إليه فإنه يصدق ويقبل قوله إذا كان أمرا معروفا ولا يؤخذ من الرسول الذي بعث به ملك الروم إلا ما كان معه من متاع التجارة ... ولا ينبغي للإمام أن يترك أحدا من أهل الحرب يدخل بأمان أو رسولا من ملكهم يخرج بشيء من الرقيق والسلاح أو شيء مما يكون قوة لهم على المسلمين ، فأما الثياب والمتاع فهذا وما أشبهه لا يمنعون به، ولا ينبغي أن يبائع الرسول ولا الداخل معه بأمان شيء من الخمر والخنزير ولا الربا وما أشبهه ذلك لأن حكمه حكم الإسلام وأهله ولا يحل أن يبائع في دار الإسلام ما حرم الله تعالى.

“Jika kafir *harbi* melintas wilayah kaum muslimin dan berkata bahwa aku adalah seorang utusan raja yang diutus kepada raja arab dengan membawa pesan, dan yang aku bawa dari binatang ternak, barang-barang dan budak ini

adalah untuknya, maka perkataannya dapat diterima jika perkaranya sudah diketahui.. dan seorang utusan imperium romawi tidak dikenakan pajak kecuali ia membawa barang dagangan... Dan tidak sepatutnya bagi pemerintah membiarkan seorang *harbi* masuk dengan aman atau seorang utusan raja keluar dengan membawa budak dan senjata atau apa saja yang dapat memperkuat pasukan mereka untuk memerangi kaum muslimin, jika berupa baju atau barang dagangan lainnya, maka tidak dilarang, dan juga tidak boleh mereka berjualan minuman keras dan babi tidak juga transaksi riba dilakukan dengan aman, karena hukum yang berlaku adalah hukum Islam, dan tidak diperbolehkan transaksi jual beli yang haram dalam negara Islam.”

Sementara terkait kriminalitas dan kejahatan yang dilakukan oleh seorang kafir *harbi*, Abu Yusuf (1979:189) melihat bahwa pendapat yang paling baik adalah tetap dilakukan *had* atas mereka, jika mencuri maka tangannya harus dipotong, jika berzina maka harus dicambuk, jika mencaci maki orang maka diberi sanksi. Namun menurut Abu Yusuf, jika seorang muslim mencuri harta seorang kafir *harbi* atau memotong tangannya dengan sengaja, maka muslim tersebut tidak dijatuhi *had*, hal tersebut beliau akui menyalahi hukum analogi (*qiyas*), namun beliau melihat itu adalah *istihsan*.

Bagaimana dengan kapal dagang orang-orang kafir yang terdampar di wilayah kaum muslimin?, Abu Yusuf (1979:189) berpandangan bahwa kapal beserta isinya harus ditahan, jika mereka mengaku bahwa yang mereka bawa adalah hadiah dari raja mereka untuk khalifah, maka harus dikonfirmasi kepada khalifah, jika berbohong, maka seluruh isi kapal menjadi harta *fai* bagi kaum muslimin. Sementara awak kapal, diserahkan kepada kebijakan khalifah, untuk memvonis bebas atau menjatuhi hukuman mati.

Masih terkait dengan kewaspadaan pemerintah terhadap orang asing yang masuk ke wilayah Islam. Walaupun hal ini tidak terkait secara langsung dengan keuangan publik, namun lebih kepada stabilitas negara, Abu Yusuf juga berbicara

mengenai orang-orang yang memata-matai pemerintah Islam. Mata-mata bisa dilakukan oleh siapa pun, baik orang Islam, *dzimmi* maupun *harbi*. Jika yang menjadi mata-mata adalah orang kafir baik *harbi* maupun *dzimmi*, maka dijatuhi hukuman mati, namun jika pelakunya seorang muslim maka dijatuhi hukuman penjara yang paling lama sampai ia bertaubat. (Abu Yusuf, 1979:190).

Ibnu Qudamah (w.682 H: 605) juga menjelaskan mengenai kewaspadaan pemerintah terhadap warga asing, jika masuk wilayah Islam. Pemerintah hendaknya jangan membiarkan kafir *harbi* masuk melintas wilayah Islam begitu saja tanpa ada pengamanan yang ketat, karena dikhawatirkan ia bagian dari mata-mata asing yang membahayakan stabilitas dalam negeri. Hendaknya petugas perbatasan melakukan interogasi terhadap warga asing tersebut, apakah ia merupakan utusan negaranya, jika benar, maka dipastikan ia membawa bukti yang berupa surat resmi atau lainnya, jika ia mengaku pedagang, maka pastikan ia membawa barang dagangan.

4.1.1.1.3 *Ghoniimah* dan *Khumus*

Pembahasan mengenai harta rampasan perang menjadi bab yang pertama kali dibahas dalam kitab *Al-Kharaj*. Setelah beliau memberi nasihat kepada amirul mukminin Harun Ar-rasyid, dan setelah beliau menyebutkan hadits-hadits mengenai motivasi bcramal, beliau memulai pembahasan pedoman keuangan publik dari harta rampasan. Walaupun yang menjadi bahasan utama dalam *al-kharaj* adalah mengenai perpajakan khususnya pajak pertanian (*farm tax*) atau *al-kharaj* sesuai dengan nama bukunya.

Ghanimah dalam catatan Ar-Rahbi (1973:145) merupakan karakteristik umat Nabi Muhammad SAW, ia merupakan keistimewaan yang Allah berikan antara umat lainnya. Nabi-nabi atau umat sebelum Nabi Muhammad SAW tidak diperbolehkan mengambil sedikitpun harta rampasan perang. Yang diperintahkan kepada mereka terhadap harta-harta tersebut adalah dengan mengumpulkannya di tengah lapang, lalu datanglah api dari langit kemudian membakarnya, hal itu sebagai tanda diterimanya harta.

Harta rampasan merupakan bagian pendapatan publik tidak tetap, karena ia diperoleh hanya ketika terjadi peperangan antara kaum muslimin dengan kafir *harbi*. Ghanimah menurut Mawardi (1988:232) mencakup empat bagian, yaitu: tawanan perang laki-laki (*asro*), tawanan perang perempuan dan anak-anak (*sabaya*), tanah, dan harta.

Yang dimaksud tawanan perang laki-laki adalah orang-orang kafir yang ikut berperang melawan kaum muslimin, terhadap mereka ada empat pilihan menurut Imam Syafi'i; dijatuhi hukuman mati, dijadikan budak, diktukar dengan harta atau tawanan muslim, dan dibebaskan tanpa syarat. Namun jika masuk Islam maka pilihan pertama ditiadakan. Sementara jika tawanan perempuan dan anak-anak (*sabaya*) dari golongan *ahlul kitab* (yahudi dan nasrani) tidak boleh dibunuh, tapi dijadikan budak kaum muslimin, namun jika dari agama yang lain seperti atheis dan penyembah berhala, dijatuhi hukuman mati kalau enggan masuk Islam menurut Imam Syafi'i, menurut Abu Hanifah dijadikan budak kaum muslimin. (Mawardi, 1988:237-238).

Walaupun tanah merupakan bagian dari *ghonimah*, namun distribusinya masih diperselisihkan oleh para ulama, baik dikuasai dengan pertempuran fisik maupun dengan berdamai, hal itu telah dicatat oleh Mawardi (1988:234) dalam *al-ahkam as-sulthaniyyah*. Namun Abu Yusuf lebih memilih tanah-tanah yang telah dikuasai tersebut tidak dibagikan kepada prajurit agar manfaatnya lebih besar baik bagi negara maupun rakyat, sebagaimana dahulu Umar bin Khatab lakukan. Dan pembahasan mengenai hal ini sudah tertulis di atas. Oleh karenanya harta rampasan berupa tanah, telah dibahas dalam pembahasan *kharaj*.

Ghonimah bagi Abu Yusuf bukan hanya rampasan perang yang diperoleh dari orang kafir saja, namun ia juga mencakup barang tambang dan perhiasan yang diperoleh dari laut, serta barang temuan atau harta karun. Walaupun para ulama membahas barang-barang tersebut dalam bab zakat. Namun demikian, dari sisi penyimpanan, Abu Yusuf tetap menggolongkan harta temuan dan barang tambang ke

dalam harta zakat. Kecuali perhiasan yang diperoleh dari laut, beliau mengkategorikannya ke dalam *ghonimah*. (Abu Yusuf, 1979: 21-22).

Bek (1970:140) juga mencatat bahwa Abu Yusuf menggolongkan barang tambang sedikit atau banyak dan barang temuan yang terdiri dari emas dan perak yang Allah ciptakan dalam perut bumi juga barang temuan biasa yang tidak diketahui pemiliknya serta barang-barang yang terdapat laut berupa mutiara dan perhiasan semuanya satu hukum dengan *ghonimah* yaitu bahwa pemerintah mendapatkan 1/5 dari barang-barang itu.

Abu Yusuf memulai pembahasan mengenai rampasan perang, khususnya *khumus* yang menjadi penerimaan (*revenue*) negara dengan firman Allah dalam surat al-anfal ayat 41:

﴿ وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ عَامِنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ أَتَجْمَعُونَ ۗ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿٤١﴾

Artinya: *ketahuilah, Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, Maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, Kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil. jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari Furqaan, Yaitu di hari bertemunya dua pasukan. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.*

Yang menjadi pendapatan publik sesuai ayat ini adalah seperlima *ghonimah*. Sementara 4/5 nya didistribusikan untuk para prajurit yang ikut berperang. Menurut Ar-Rahbi (1973:144-145) yang pertama kali memberikan *khumus* kepada Rasulullah SAW adalah sahabat bernama Abdullah bin Jahsy, hal itu terjadi ketika Rasulullah

mengutusnyanya dalam perang badar yang pertama untuk menghadang kafilah dagang kaum Quraisy, setelah beliau memperoleh kemenangan, lalu beliau berkata kepada para sahabat yang lain: “sesungguhnya apa yang peroleh dari *ghonimah* ini 1/5 nya adalah untuk Rasulullah”. Setelah itu barulah turun ayat Al-Quran yang menetapkan pembagian khumus untuk Allah dan Rasul-Nya, kerabat, yatim dan fakir miskin.

Mengenai distribusi *khumus*, Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* membahas panjang lebar tentang bagaimana para *khulafa Rasyidun* membagikan harta tersebut, terutama setelah Rasulullah SAW wafat. Beliau menulis bahwa Abu Bakar, Umar, Utsman dan Ali membagikan khumus hanya untuk Allah, anak yatim dan fakir miskin. Sementara bagian Rasulullah dan kerabatnya ditiadakan setelah beliau wafat. Abu Yusuf menulis: (Abu Yusuf, 1979:21)

فعلى هذا تقسم الغنيمة فما أصاب المسلمون من عساكر أهل الشرك وما أجليوا به من المتاع والسلاح والكراع وغير ذلك. فإن في ذلك الخمس.

“Atas dasar itu, *ghonimah* yang berupa harta yang didapat kaum muslimin baik peralatan perang, harta kekayaan, senjata, kuda dan lainnya dikenakan *khumus*.”

Allah SWT menyebutkan dalam ayat *khumus* di atas bahwa satu bagian untuk Allah. Terhadap ayat ini, para ulama, Ar-Rahbi (1973:148-149) berpendapat bahwa bagian Allah digunakan untuk hal-hal yang bersifat ibadah atau mendekatkan diri kepada Allah, atau untuk merawat ka'bah, namun ada ulama yang berpendapat bahwa bagian Allah dimasukkan kedalam baitul maal.

Keberadaan *ghonimah* sebagai bagian dari pendapatan publik, jika dikaitkan dengan kekinian, mungkin kurang relevan, karena perolehannya dikaitkan dengan pertempuran fisik antara orang-orang kafir dan muslim atau mungkin di sebagian negara relevan, karena kondisi yang terjadi seperti di Palestina. Namun terlepas dari hal itu, yang menarik untuk dicermati adalah Abu Yusuf memiliki perspektif yang berbeda tentang *ghonimah*, ia bukan hanya harta yang dihasilkan melalui

pertempuran fisik antara muslim dan kafir, Abu Yusuf memasukkan harta-harta yang terkandung dalam perut bumi dan laut pun ke dalam kategori *ghonimah*.

4.1.1.1.3.1 Harta Pertambangan (*Ma'din*) dan Harta Terpendam (*Rikaz*)

Pembahasan mengenai sumber pendapatan pemerintah dalam sektor pertambangan, terdapat pada bab yang membahas mengenai *ghonimah*. Karena *ghonimah* menurut Abu Yusuf bukan hanya menyangkut harta rampasan yang diperoleh dari non muslim melalui pertempuran fisik, namun juga mencakup barang tambang dan barang temuan yang terpendam dalam perut bumi, baik berupa emas ataupun perak.

Pertambangan menurut para ulama seperti Imam Syafi'i dan Abu Hanifah dalam Mawardi (1988:216) adalah harta kekayaan zakat, Imam Syafi'i membatasinya hanya emas dan perak, sementara Abu Hanifah selain emas dan perak, kuningan dan tembaga juga termasuk yang wajib dizakati jika telah sampai nishab yaitu 20 mitsqol emas atau 200 dirham perak.

Dalam *Al-Kharaj* Abu Yusuf mencatat, bahwa penyimpanan harta pertambangan ada dua pos; pos zakat dan *ghonimah*. Pos zakat adalah barang tambang yang mencapai 20 mitsqol emas dan 200 dirham perak. Maka darinya dikenakan *khumus* (seperlima), dan *khumus*nya disimpan dalam pos zakat. Kedua: pos *ghonimah*, yaitu barang tambang yang tidak mencapai 20 mitsqol emas atau 200 dirham perak, maka *khumus* yang dikenakan darinya masuk dalam pos *ghonimah*. Abu Yusuf menulis: (1979:21)

كل ما أصيب من المعادن من الذهب والفضة والنحاس والحديد والرصاص فإن في ذلك الخمس وخمسه الذي يوضع فيه مواضع الصدقات . في كل ما أصيب من المعادن من قليل أو كثير الخمس ولو أن رجلا أصاب في معدن أقل من وزن منتي درهم فضة أو أقل من وزن عشرين مثقالا ذهباً فإن فيه الخمس ليس هذا على موضع الزكاة إنما هو على موضع الغنائم .

“Setiap barang tambang yang ditemukan berupa emas, perak, tembaga, besi, timah maka dikenakan seperlima, dan disimpan dalam pos penyimpanan zakat. Setiap barang tambang yang ditemukan baik sedikit atau banyak, maka

dikenakan seperlima. Jika ada seseorang yang menemukan barang tambang di bawah 200 dirham perak atau 20 mitsqol emas, maka ia dikenakan seperlima, dan tidak disimpan dalam pos penyimpanan zakat, namun termasuk dalam pos penyimpanan *ghonimah*.”

Menurut Abu Yusuf (1979:21) dan Imam Syafi'i dalam catatan Mawardi (1988:216) barang tambang wajib dikenakan seperlima setelah melalui proses pengolahan. Setelah diolah, lalu dihitung nilainya, dan dikeluarkan seperlimanya. Dalam hal ini, Abu Yusuf tidak memedulikan hutang orang yang menemukan barang tambang tersebut. Beliau mengibaratkannya seperti prajurit yang mendapatkan *ghonimah* dalam peperangan lalu dikenakan seperlima tanpa menghitung dahulu hutangnya.

Sementara mengenai barang temuan yang ada di perut bumi (*rikaz*), yang didefinisikan oleh Abu Yusuf (1979:21) sebagai emas dan perak yang Allah ciptakan dalam perut bumi dan terpendam. Pada harta ini dikenakan seperlima. Dan berlaku bagi muslim maupun non muslim yang dzimmi. Sementara kafir harbi yang menemukan harta temuan dalam wilayah Islam, maka dia tidak berhak mengambilnya dan wajib diserahkan kepada pemerintah Islam.

4.1.1.1.3.2 Kekayaan Laut

Pandangan Abu Yusuf (1979:70) mengenai kekayaan laut yang berupa perhiasan seperti permata dan mutiara adalah juga menjadi sumber pendapatan pemerintah, jika ada sektor swasta yang mendapatkan kekayaan laut semacam itu, maka ia dikenakan 1/5 dari harta tersebut. Sebagaimana yang telah disebutkan di atas yaitu dalam pembahasan mengenai *ghonimah*, bahwa hasil laut yang berupa perhiasan juga termasuk *ghonimah* (Abu Yusuf, 1979:21), ini adalah suatu ijtihad yang unik dan menarik, karena ulama lain seperti Qudamah bin Ja'far (w.329 H) yang juga menulis buku tentang *al-kharaj* yang berjudul *al-kharaj wa shina'atul kitabah*, beliau tidak menggolongkannya dalam *ghonimah*.

Sebagaimana *ghonimah*, Abu Yusuf juga memandang bahwa hasil laut yang berupa perhiasan mutiara dan permata dikenakan pajak sebesar 1/5 dari nilai tersebut. Dari sisi penyimpanan di baitul mal, Abu Yusuf (1979:21) tidak menggolongkannya ke dalam harta zakat, namun ia disimpan dalam pos *ghonimah*. Beliau menulis: (Abu Yusuf, 1979:70)

وسألت يا أمير المؤمنين عما يخرج من البحر من حلية وعنبر ، فإن فيما يخرج من البحر من الحلية
والعنبر الخمس

“Wahai Amurul Mukminin, engkau bertanya mengenai harta yang keluar dari laut berupa perhiasan dan permata, sesungguhnya perhiasan dan permata yang keluar dari laut dikenakan 1/5.”

Menurut Abu Yusuf (1979:70) sebagian ahli fikih seperti Abu Hanifah dan Ibnu Abi Laila, bahkan dalam catatan Ibnu Ja'far (1981:240) bahwa sebagian besar ahli fikih sebenarnya berpendapat bahwa hasil kekayaan tersebut tidak dikenakan apapun, karena menurut mereka ia sama statusnya dengan ikan. Namun demikian Abu Yusuf juga yang sependapat dengannya yaitu Qudamah bin Ja'far (1981:240) memandang bahwa negara berhak mendapatkan 1/5 dari harta itu, sementara 4/5 nya dibagikan kepada sektor privat yang menemukannya.

Pendapat ini kemudian diperkuat dengan sebuah atsar dari Umar bin Khatab yang diriwayatkan oleh Abdullah bin Abbas: (Abu Yusuf, 1979)

أن عمر بن الخطاب استعمل يعلى بن أمية على البحر فكتب إليه في عنبرة وجدها رجل على الساحل يسأله عنها
وعما فيها، فكتب إليه عمر ((إنه سيب من سيب الله فيها وفيما أخرج الله جل ثناؤه من البحر الخمس)) قال وقال
عبد الله بن عباس : وذلك رأيي .

“Sesungguhnya Umar bin Khatab mempekerjakan Ya'la bin Umayyah sebagai petugas bidang kelautan, lalu ia menulis surat kepada Umar tentang permata yang didapatkan oleh seseorang dari sisi lautan, ia bertanya apa kebijakannya dan berapa pajak yang dikenakan. Umar menulis bahwa ia merupakan *suib* Allah, dan apa yang

Allah keluarkan dari laut berupa periasan maka dikenakan 1/5. Abdullah bin Abbas berkata: inilah pendapatku.”

Ibnu Ja'far (1981:240) dalam catatannya, dijelaskan bahwa sebagian ulama menyamakannya dengan harta temuan yang ada dalam perut bumi (*rikaz*) yang sama-sama dikenakan 1/5. Menurutnya (1981:205) makna *saib* dalam *atsar* di atas adalah *al-'atha* (pemberian) karena ia merupakan pemberian dari Allah yang maha memberi.

4.1.1.1.4 Jizyah

Jizyah merupakan pajak kepala bagi non muslim yang masuk ke dalam wilayah dan perlindungan pemerintah Islam, sebab mereka tidak ikut serta berperang bersama kaum muslimin dalam memerangi musuh, dan jika non muslim ikut berperang membantu kaum muslimin melawan musuh, maka menurut Bek (1970:150) mereka tidak dikenakan *jizyah*, karena mereka turut melindungi negara.

Menurut Ra'ana (1997:99-100) sebenarnya, *jizyah* merupakan pajak pengganti tugas kemiliteran dan upah mereka yang menggantikan tugas tersebut, misalnya seorang kafir *dzimmi* dibebaskan dari tugas kemiliteran setelah membayar *jizyah*. *Jizyah* juga sebenarnya sistem pajak lama yang pernah diterapkan oleh bangsa Persia dan Romawi yang dikenal dengan nama *giziat* dan *tributam capitus*. Pajak ini dibebankan kepada seseorang tanpa melihat agama yang dianutnya dan asal-usul kebangsaannya. Sedangkan Islam membatasinya hanya kepada non muslim. Biasanya di Iran, para pengumpul pajak membebankan jumlah pungutan tertentu kepada sebuah desa atau kota yang dibagi-bagi sesuai jumlah penduduk yang ada. Kemudian Kisra I mengubah sistem itu dengan ketentuan pajak wajib bagi warga negara pria berusia 20-25 tahun. Keluarga-keluarga istana dibebaskan dari kewajiban ini dan semua yang memiliki hak istimewa baik pejabat sipil maupun militer.

Abu Yusuf (1979:122) berpendapat bahwa *jizyah* diwajibkan bagi semua kafir *dzimmi* baik yang di wilayah sawad (Iraq) dan seluruh wilayah yang dihuni oleh

kaum nasrani, yahudi, majusi (zoroaster), *shabi'in*, dan *samirah*. Terkecuali kaum nasrani dari bani Taglib, bagi mereka ada perlakuan khusus.

Yang menarik untuk diperhatikan adalah perlakuan khusus terhadap kaum nasrani bani Taglib. Mereka tidak dikenakan *jizyah*, justru dikenakan zakat seperti kaum muslimin, hanya saja mereka harus membayar dua kali lipat zakat. dalam catatan Abu Yusuf (1979:120) disebutkan bahwa nasrani Bani Taglib adalah komunitas nasrani Arab yang keras dan selalu memihak musuh, kemudian Umar bin Khatab melakukan perdamaian dengan mereka dengan catatan tidak memasukkan anak-anak mereka ke dalam agama nasrani dan mereka diharuskan membayar dua kali lipat zakat sebagai pengganti *kharaj* dan *jizyah*. Abu Yusuf (1979:120) menulis:

فصالحهم عمر على أن لا يغمسوا أحدا من أولادهم في النصرانية ويضاعف عليهم الصدقة

“Lalu Umar melakukan perdamaian dengan mereka (nasrani bani Taglib) dengan syarat tidak menjerumuskan anak mereka ke dalam agama nasrani dan dilipatgandakan zakat atas mereka.”

Menurut Abu Yusuf (1979:121) pelipatgandaan zakat tersebut berlaku pada semua jenis harta zakat, jika binatang ternak yang mereka miliki sudah sampai nishab, maka ia wajib mengeluarkan zakatnya dua kali lipat dari kaum muslim, begitu pun jika mereka memiliki tanah pertanian, maka harus membayar zakatnya sebesar 20% jika irigasinya alami, atau 10% jika membutuhkan biaya.

Bahkan menurut Yahya bin Adam (w.203:26) meskipun seorang muslim membeli tanah bani taghlib, maka zakat yang dikenakan tetap dua kali lipat, tidak akan berubah selamanya, baik ia dari komunitas Bani Taghlib lalu masuk Islam atau menjualnya kepada orang Islam.

Ketentuan *Jizyah* dalam *Al-Kharaj* (1979:122) diatur dengan seadil-adilnya, ini hanya diwajibkan bagi laki-laki, tidak bagi wanita dan anak-anak. Juga disesuaikan dengan tingkatan ekonomi rakyat, pada masyarakat non muslim tingkat atas dikenakan 48 dirham perak, dan kelas menengah dikenakan 24 dirham, sementara

kelas bawah hanya dikenakan 12 dirham. Dan semuanya itu dipungut hanya satu kali dalam setahun. Baik berbentuk barang seperti hewan ternak yang halal, maupun uang. Namun babi dan minuman keras tidak diperbolehkan, kecuali setelah barang haram tersebut dijual lalu dibayarkan uangnya, maka yang demikian itu diperbolehkan.

Jizyah tidak dipungut dari orang miskin dari golongan mustahik, tidak pula dari orang buta yang tidak memiliki pekerjaan, serta golongan pensiun. Namun jika mereka memiliki harta kekayaan, maka tetap dipungut pajaknya (*jizyah*).

4.1.1.2 Bagian Kepemilikan Umum

Kepemilikan umum seperti telah dijelaskan di atas bahwa ia merupakan kekayaan negara yang berupa sumber daya alam yang negara berhak untuk mengelolanya demi kepentingan rakyat.

4.1.1.2.1 Bidang Sungai dan Perairan

Mengenai sektor perairan dan sungai Abu Yusuf berpandangan bahwa, jika seseorang memanfaatkan sebuah pulau yang kosong tanpa ada pemiliknya yang sah, untuk bercocok tanam atau membangun sebuah bangunan, maka hal itu diperbolehkan oleh pemerintah setelah meminta izin kepada pemerintah dan menunaikan sesuatu yang menjadi hak pemerintah. Dan dengan syarat tidak membahayakan orang lain, khususnya kapal pedagang yang melintas. Pemanfaatan pulau tanpa penghuni menurut Abu Yusuf (1979:92) sama status hukumnya dengan menghidupkan atau memanfaatkan tanah mati (*idle asset*). Abu Yusuf menulis: (1979:91)

فإن جاء رجل فحصنها من الماء وزرع فيها وأدى عنها حق السلطان فهي بمنزلة أرض الموات يحييها الرجل.

“Dan jika seseorang datang kepada suatu pulau (gundukan tanah di tengah sungai), lalu membangunkannya sebuah benteng yang melindunginya dari air, kemudian bercocok tanam dan menunaikan kewajibannya terhadap

pemerintah, maka ia sama statusnya dengan tanah mati (*idel*) yang dimanfaatkan oleh seseorang.”

Dari pernyataan di atas, dijelaskan bahwa pemerintah berhak mendapatkan pajak dari pemanfaatan sebuah pulau yang kosong. Dan status hukumnya sama dengan tanah mati (akan dibahas dalam pembahasan khusus tentang tanah produktif).

Bek (1970:150-151) mencatat bahwa Abu Yusuf telah mengatur masalah kepulauan (lahan berupa gundukan tanah di tengah sungai) dengan rinci, dimulai dari jika ada orang yang memanfaatkan, lalu menggunakannya sebagai lahan pertanian, maka jika pulau itu statusnya sebagai tanah *usyur*, maka yang memanfaatkannya dikenakan zakat pertanian sebesar 10%, jika status tanahnya adalah *kharaj*, maka ia dikenakan pajak pertanian. Abu Yusuf juga mengatur masalah pengaturan sungai Tigris dan Efrat, dengan membuat aturan agar sungai tersebut dapat dimanfaatkan oleh rakyat secara optimal, baik untuk perairan atau lainnya, disamping karena memang kedua sungai tersebut merupakan jalur perdagangan kaum muslimin, maka jangan sampai jalur tersebut terganggu dengan aktifitas lainnya, yang dicontohkan Abu Yusuf adalah membangun *ghurbah* di sekitar sungai efrat dan dujlah.

Dalam bidang perairan, seperti yang dijelaskan Bek (1970:151) di atas, Abu Yusuf telah membahas irigasi sungai Efrat untuk kebutuhan pertanian dan air minum. Dalam *al-kharaj* (Abu Yusuf, 1979:94) dijelaskan bahwa pengelolaan sungai harus benar-benar profesional, agar optimal dan bermanfaat bagi kaum muslimin. Sebagai contoh jika keberadaan sebuah sungai membahayakan bagi rumah di sekitarnya, maka pemerintah harus turun tangan, dan pengelolaan air minum dan air irigasi pertanian menurut Abu Yusuf harus dibedakan, karena mungkin saja akan tercemari jika penggunaannya tidak di atur. Abu Yusuf menulis:

لأن شرب الشفة غير شرب الأرضين . ولأصحاب الشفة من هذا النهر أن يمنعوا رجلا أن يسقى زرعه من ذلك
ونخله وشجره وكرمه إذا كان يضر بأصحابه

“Air minum tidak sama dengan air irigasi, penanggung jawab sungai yang digunakan untuk air minum berhak melarang jika ada petani yang mengambil airnya untuk irigasi pohon kurma miliknya jika hal itu membahayakan.”

Keadaan irigasi pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid sangat tergantung pada dua sungai besar yaitu sungai Efrat dan Tigris, namun ada juga sungai-sungai kecil yang digunakan baik untuk irigasi maupun minum. Dalam pengelolaan sumber daya alam di bidang ini, Abu Yusuf telah merincinya dalam *al-kharaj*, dan pemerintah harus turun tangan mengatur hal tersebut agar manfaatnya dirasakan oleh rakyat. Pengelolaan sumber daya perairan dalam *al-kharaj*, tidak hanya terhadap dua sungai besar, namun sampai sumur yang berada di rumah-rumah penduduk pun di atur kedalaman dan jarak satu sama lainnya. Sehingga semuanya jelas dan tidak terjadi keributan di masyarakat karena ketidakadilan. Abu Yusuf menulis sebuah hadits yang diriwayatkan oleh Asy'ats bin Siwar dari As-Say'bi: (1979:101)

حريم البئر أربعون ذراعاً من ههنا وههنا لا يدخل عليه أحد في حريمه ولا في مائه

“Batas sumur adalah empat puluh hasta. Tidak boleh seorang pun kecuali pemiliknya masuk ke dalam batas itu maupun mengambil airnya (tanpa izin).

Senada dengan Abu Yusuf, Mawardi (1988:309) merinci dengan cukup detail mengenai pengelolaan sumber daya perairan dalam Islam, beliau membagi sungai ke dalam tiga macam:

Pertama: sungai yang tidak digali oleh tangan manusia seperti Efrat dan Tigris yang debit airnya sangat mencukupi untuk irigasi dan air minum, serta sama sekali tidak ada kemungkinan kering sehingga memicu konflik penduduk. Maka siapa saja boleh mengambil air ini baik untuk minum maupun irigasi.

Kedua: Sungai-sungai kecil alami, yaitu ada dua jenis: 1. sungai kecil yang debit air mencukupi penduduk setempat, walau tanpa bendungan. Maka penduduk setempat diberi kebebasan untuk memanfaatkan sungai tersebut, namun jika ada penduduk lain ingin mengalirkan air sungai itu ke sungai lain, tidak diperbolehkan jika

membahayakan penduduk setempat. 2. Sungai kecil yang debit airnya mencukupi jika dibendung, maka penduduk yang dekat ke hulu, diperbolehkan untuk membendung sungai sesuai dengan keperluannya, lalu melepaskannya jika sudah terpenuhi kebutuhannya, kemudian penduduk yang dibawahnya melakukan hal yang sama, sampai penduduk yang dekat ke hilir.

Ketiga: sungai buatan manusia yang dibuat untuk irigasi atau kebutuhan tanah mati yang mereka manfaatkan. Maka sungai jenis ini, menjadi kepemilikan bersama antar mereka yang memanfaatkan tanah tidak produktif tersebut.

Persoalan berikutnya adalah sumber daya alam yang berupa air, apakah boleh diperjual belikan?. Abu Yusuf telah membahasnya dalam *Al-Kharaj*, beliau (1979:95) mencatat bahwa jika *ibnu sabil* (orang yang dalam perjalanan) atau binatang ternak melintasi sebuah sumur atau mata air milik penduduk, maka pemiliknya tidak berhak untuk melarangnya, dan tidak pula menjualnya kepada siapapun. Hal ini karena hadits Rasulullah yang riwayatkan oleh Ibnu Hibban:

الناس شركاء في ثلاثة : الماء والكأ والنار (رواه ابن حبان)

“Manusia berserikat dalam 3 macam: air, padang rumput dan api.” (HR Ibnu Hibban)

Namun jika kondisi airnya dalam kemasan atau di tempat khusus, misalnya sebuah perusahaan air minum yang menampung air bersih untuk kebutuhan penduduk, maka Abu Yusuf membolehkannya. Beliau menulis: (1979:95)

ولا بأس ببيع الماء إذا كان في الأوعية هذا ماء قد أحرز. فإذا أحرزه في وعائه فلا بأس ببيعه وإن هيا له مصنعة فاستقى فيها بأوعيته حتى جمع فيها ماء كثيرا ثم باع من ذلك فلا بأس إذا وقع في الأوعية فقد أحرزه وطاب بيعه .

“Dan diperbolehkan jual beli air yang telah ditampung atau di kemas. Jika ia telah menampungnya dalam tampungan, maka boleh baginya menjualnya, atau jika ia membuat sebuah perusahaan air, lalu menampung air sebanyak-banyaknya, maka baik baginya untuk menjualnya.”

Pendapat ini diperkuat oleh Yahya bin Adam (w.203:109) dalam buku yang memiliki judul yang sama dengan buku Abu Yusuf yaitu *Al-Kharaj*, beliau mengutip pendapat Atha bin Musayyab tentang air yang dikemas lalu dijual, kemudian beliau menjawab: “air tersebut dibawa dan dikemas, maka diperbolehkan karena itu tidak seperti air yang tidak ditampung yang mengalir seperti air sungai.”

Dapat disimpulkan bahwa pemerintah berhak mengelola sumber daya perairan yang merupakan bagian dari kepemilikan umum untuk kemaslahatan rakyat. Jika memungkinkan untuk mengelola perusahaan air minum sebagai, lalu memungut iuran dari masyarakat maka hal tersebut sangat dimungkinkan, seperti yang telah digambarkan Abu Yusuf juga Yahya bin Adam dalam *Al-Kharaj*.

4.1.1.2.2 Bidang Aset Produktif Milik Negara

Islam memerintahkan setiap orang untuk mengoptimalkan tanah yang mereka miliki, agar tidak ada aset yang menganggur (*idle asset*). An-Nabhani (2009:138) mencatat bahwa setiap orang yang memiliki tanah dipaksa untuk mengelola tanahnya secara optimal. Jika ia membutuhkan biaya untuk keperluan tersebut, maka baitul mal akan menanggungnya, namun apabila yang bersangkutan mengabaikannya selama tiga tahun. Maka tanah tersebut akan diambil dan diberikan kepada yang lain, Umar berkata: “orang yang memagari tanah tidak berhalk lagi atas tanah tersebut setelah menelantarkannya selama tiga tahun.

4.1.1.2.2.1 Qatha’i

Qatha’i adalah tanah yang diberikan pemerintah kepada rakyat yang telah berkontribusi untuk negara. Tanah tersebut pada masa Abu Yusuf merupakan tanah peninggalan kerajaan Persia yang belum menjadi milik seseorang. Abu Yusuf mengisahkan bahwa Umar bin Khatab setelah menguasai wilayah Iraq, ia memilih sebidang tanah yang dahulu dimiliki raja Persia dan keluarganya yang luasnya mencapai empat juta *jarib*, kemudian Umar bin Khatab membagikannya kepada rakyat yang ia kehendaki. (Bek, 1970:148)

Abu Yusuf (1979:57) menyebutkan bahwa ada sepuluh jenis *shawafi* (tanah yang dipilih pemimpin negara) yang Umar pilih saat menguasai wilayah Iraq, diantaranya adalah: tanah orang yang terbunuh dalam peperangan, tanah orang yang kabur, tanah milik raja Persia, tanah milik keluarga raja Persia dan lainnya. Status tanah tersebut adalah milik negara, dan pemerintah berhak memberikannya kepada siapa saja untuk dimanfaatkan atau dimiliki lalu dioptimalkan dengan baik agar tidak menganggur. Abu Yusuf menulis: (1979:58)

وذلك بمنزلة المال الذي لم يكن لأحد ولا في يد وارث فلا إمام العادل أن يجيز منه ويعطي من كان له
غناء في الإسلام

“Status tanah tersebut sama seperti tanah yang tidak dimiliki oleh siapapun atau menjadi warisan seseorang, maka seorang kepala negara yang adil berhak untuk menghadiahkannya atau memberikannya kepada orang yang telah berjasa dalam Islam.”

Setelah tanah tersebut dikelola dengan baik dan menghasilkan, maka pemerintah berhak menarik pajaknya dengan besaran antara 10% sampai 20% tergantung kebijakan pemerintah. Jika pemerintah memandang bahwa petani tersebut membutuhkan biaya untuk mengelola tanah itu, maka kepadanya dikenakan 10% untuk menutupi biaya yang dikeluarkan. Jika irigasinya berasal dari tanah *kharaj*, maka dikenakan *kharaj* (Abu Yusuf, 1979:58)

Dalam memberikan status tanah negara, Abu Yusuf (1979:58-59) merinci wilayah mana yang termasuk tanah yang boleh dibagikan, dipungut *usyur*, atau dikenakan *kharaj* atasnya. Ia mencatat bahwa wilayah Jazirah Arab, seperti Makkah, Madinah, Yaman dan wilayah Arab lainnya merupakan tanah *usyuriyyah*, karena status hukumnya telah berlaku sejak jaman Rasulullah SAW. sementara tanah Irak dan sekitarnya seperti Basrah dan Khurasan merupakan tanah *kharajiyyah* karena tanah tersebut didapatkan melalui pertempuran fisik, maka tanah tersebut menjadi milik negara.

Dalam hal ini An-Nabhani (2009:128) menyimpulkan beberapa status tanah dalam Islam, yaitu: pertama: tanah yang dikuasai melalui peperangan, maka tanah tersebut menjadi milik negara dan statusnya ialah tanah *kharajiyyah*. Selain Jazirah Arab. Kedua: jika tanah tersebut dikuasai melalui perdamaian dan disepakati bahwa ia menjadi milik pemerintahan Islam dengan tetap membiarkan penduduknya mengelola tanah tersebut dengan membayar *kharaj*, maka statusnya adalah tanah *kharajiyyah* untuk selamanya, walaupun ia telah dijual kepada kaum muslim. Ketiga: jika tanah tersebut dikuasai dengan cara berdamai dan disepakati bahwa tanah tersebut tetap menjadi milik mereka, dengan dikenakan *kharaj*, maka status tanahnya *kharajiyyah*, namun jika si empunya masuk Islam atau menjualnya kepada umat Islam, maka ia berubah menjadi tanah *usyuriyyah*.

4.1.1.2.2 Tanah Mati/ menganggur (*Mawatul Ardh*)

Aset produktif lainnya yang disebutkan Abu Yusuf (1979:63) adalah *mawatul ardh* (tanah mati), yaitu tanah yang belum pernah terjamah oleh siapapun dengan aktifitas pertanian, bekas bangunan, pemakaman, tempat mengembala hewan dan tidak menjadi milik siapapun. Orang yang mengelolanya berhak atasnya, ia boleh menjualnya atau mewariskannya jika telah meninggal dunia (Yahya bin Adam, w.203:90)

Pemerintah memiliki hak untuk memberikan tanah mati kepada rakyat yang ingin mengelolanya. Kemudian dikenakan pajak baik *usyur* maupun *kharaj* atas tanah tersebut. Itu yang menjadi sumber pemasukan bagi pemerintah, disamping pemberdayaan masyarakat yang belum memiliki pekerjaan. Abu Yusuf mencatat bahwa pemerintah berhak memberlakukan pajak *kharaj* jika status tanahnya adalah *kharaj* atau irigasinya dari tanah *kharaj*, seperti tanah sawad di Iraq. Dan pajak *usyur* jika tanah *usyuriyyah* seperti jazirah Arab.

Ar-Rahbi (1973:446) menjelaskan bahwa perkataan Abu Yusuf mengenai kewajiban membayar *usyur* maksudnya ialah jika yang menghidupkannya seorang muslim, namun jika yang mengelolanya seorang *dzimmi* walaupun di tanah

usyuriyyah tetap baginya dikenakan *kharaj* karena status yang non muslim tidak diwajibkan atasnya *usyur* karena ia termasuk zakat kaum muslimin.

Abu Hanifah dalam Abu Yusuf (1979:64) mewajibkan bagi siapa saja yang ingin mengelola tanah mati agar meminta izin kepada pemerintah untuk mengelolanya, dan pemerintah mempertimbangkannya atas dasar maslahat. Abu Yusuf menulis: (1979:64)

وللك أن تقطع ذلك من أحببت ورأيت وتواجره وتعمل فيه بما ترى أنه صلاح

“Anda berhak selaku pemimpin negara untuk memberikan tanah tersebut kepada siapa saja yang anda sukai, dan saya memandang anda boleh menyewakannya atau melakukan apa saja yang mengandung kebaikan (maslahat).”

Dengan demikian pemerintah berhak mengelola tanah-tanah menganggur untuk aktifitas apapun yang mengandung maslahat bagi masyarakat, pertanian, perdagangan atau apa pun yang mengandung *shalah* (kebaikan). Sebagaimana *Qatha’I*, tanah mati dalam Islam tidak boleh menganggur selama lebih dari tiga tahun, jika seseorang telah diberikan izin oleh pemerintah untuk mengelola harta, namun setelah itu tidak ada aktifitas dan berlangsung selama tiga tahun, maka pemerintah berhak mengambilnya kembali, seperti ditulis oleh Abu Yusuf (1979:65) mengutip perkataan Umar bin Khatab:

من أحيا أرضاً ميتة فهي له وليس لمحتجر حق بعد ثلاث سنين

“Barang siapa menghidupkan tanah mati, maka ia berhak mengelolanya, dan orang yang memagari tanah tidak berhak lagi atas tanah tersebut setelah menelantarkannya selama tiga tahun.”

Pemanfaatan tanah mati dengan berbagai aktifitas yang tidak melanggar syariat dianjurkan dalam Islam. Abu Yusuf dalam hal ini, cenderung menganjurkan pemerintah agar mengelola tanah-tanah tersebut untuk sesuatu yang produktif,

sebagai contoh di saat sebagian ulama memperdebatkan masalah boleh tidaknya *muzaro'ah* (bagi hasil pertanian) dan *musaqoh* dengan nisbah antara 1/3 hingga 1/2 , bahkan di-antara yang tidak sepakat adalah gurunya sendiri Abu Hanifah, Abu Yusuf (1979:88-89) memandang bahwa perlu mengembangkan usaha *muzaroah* karena baginya ia sama dengan *mudharabah* (bagi hasil dalam jual beli) apa pun bentuk pertaniannya, baik kurma, gandum atau padi.

Tabel 4.2 Jenis dan Status Tanah Perspektif Abu Yusuf

Jenis Tanah	Status Tanah
Tanah Jazirah Arab	Tanah <i>usyriyyah</i>
Tanah non jazirah Arab:	
1. Tanah taklukan	
1.1 Negara yang kalah perang memeluk Islam	1.1 Tanah <i>usyriyyah</i>
1.2 Tidak didistribusikan	1.2 Tanah <i>kharajiyyah</i> (berlaku untuk semua pemilik tanah baik muslim maupun <i>dzimmi</i>)
1.3 Didistribusikan kepada prajurit	1.3 Tanah <i>usyriyyah</i>
1.4 Milik negara	1.4 Tanah <i>usyriyyah</i> (jika yang mengelolanya adalah muslim dan bukan di tanah <i>kharajiyyah</i>) atau tanah <i>kharajiyyah</i> jika mengelola <i>dzimmi</i> baik di tanah <i>usyriyyah</i> maupun <i>kharajiyyah</i>
1.4.1 Qatha'i	
1.4.2 Tanah mati	
2. Tanah dibawah perjanjian damai (<i>ardh shulh</i>)	
2.1 penduduk masuk Islam	2.1 Tanah <i>usyriyyah</i>
2.2 Penduduk tidak masuk Islam	2.2 Tanah <i>kharajiyyah</i>
3. Tanah milik Muslim	3. Tanah <i>usyriyyah</i>

Sumber: Amalia (2010) (dengan penyesuaian)

4.1.1.3 Bagian Zakat

Suharto (2004:188) mencatat bahwa masalah apakah zakat dibayarkan kepada pemerintah dan bukan kepada pribadi Nabi, muncul pada masa khalifah Abu Bakar Shiddik, ketika beberapa orang cenderung enggan membayar zakat dengan berasumsi bahwa zakat adalah pendapatan personal Nabi SAW. Menurut pemahaman mereka, setelah Nabi wafat, zakat tidak lagi wajib bagi kaum muslimin. Namun demikian, kesalahan pemahaman ini terbatas pada suku Arab baduwi yang masih tergolong baru dalam memeluk Islam dan tidak memiliki jalur komunikasi dengan mayoritas masyarakat yang menyadari sifat zakat sebagai institusi yang tidak bisa dipisahkan dari shalat.

Dalam masalah zakat, berbeda dengan Abu Ubaid, Abu Yusuf tidak begitu sistematis membahasnya. Bahkan yang dibahas dalam bab yang khusus tentang zakat, Abu Yusuf hanya merinci tentang zakat peternakan, yaitu pada halaman tujuh puluh enam sampai tujuh puluh sembilan. Sementara menurut Suharto (2004:187) ruang yang diberikan Abu Ubaid untuk membahas topik zakat hampir empat puluh persen dari keseluruhan buku. Suharto (2004:200) juga mencatat bahwa kitab al-amwal menjadi bukti bahwa Nabi, pada masa kehidupan beliau telah menjelaskan aturan-aturan zakat secara detail. Ini membatalkan keraguan yang dikemukakan orientalis seperti Schacht tentang pendapatnya mengenai ketidakjelasan zakat pada kehidupan Nabi. Abu Ubaid menyebutkan bahwa ada dokumen Nabi yang merinci khusus mengenai zakat.

Abu Yusuf (1976:76) dalam bab mengenai zakat, yang ia namakan dengan *fashlun fish-shadaqot* (pasal tentang zakat) sebagaimana Abu Ubaid, ia menjelaskan juga bahwa ada dokumen Nabi yang berisi khusus tentang zakat, ia menulis:

عن ابن عمر رضي الله تعالى عنهما أن رسول الله صلى الله عليه وسلم كتب كتابا في الصدقة فقرنه بسيفه

“Dari Ibnu Umar –semoga Allah meredhai keduanya- bahwa sesungguhnya Rasulullah SAW menulis sebuah dokumen mengenai sedekah lalu menghubungkannya dengan pedangnya.”

Meskipun yang menjadi tema utama Abu Yusuf adalah masalah perpajakan sesuai dengan nama kitabnya *al-kharaj*. Namun demikian, Abu Yusuf sebenarnya membahas banyak hal mengenai zakat, walaupun di tempat yang terpisah dan tidak beraturan. Ada beberapa sumber pendapatan publik yang sebenarnya menurut para ulama seperti Qaradhawi (1993) dalam *Fiqhuzzakah* (edisi terjemahan: Hukum Zakat) adalah bagian dari zakat, seperti *usyur* pertanian, zakat harta perdagangan, zakat barang tambang (*ma'din*) dan zakat harta temuan (*rikaz*). Namun Abu Yusuf tidak secara gamblang menyebutnya sebagai zakat, hal itu dapat diketahui sebagai sumber pendapatan zakat, dari pernyataan beliau tentang penyimpanan harta tersebut yaitu bahwa harta itu disimpan dalam pos zakat. seperti pernyataan beliau tentang zakat barang tambang yang telah sampai nishab 200 dirham jika berupa perak dan 20 *mitsqal* jika berupa emas, ia menulis: (Abu Yusuf, 1979:21)

وخمسه الذي يوضع فيه موضع الصدقات

“Dan *khumus*-nya disimpan dalam pos sodaqoh (zakat).”

Mengenai *usyur* pertanian, Abu Yusuf membahasnya bersamaan dengan pajak pertanian (*kharaj*). Jika *kharaj* berlaku bagi kaum minoritas (*ahlu dzimmah*) dengan standar yang telah ditentukan yang disesuaikan dengan kondisi cuaca dan irigasi, maka *usyur* pertanian berlaku bagi muslim dengan aturan yang telah ditentukan pula. Sedangkan zakat perdagangan, Abu Yusuf membahasnya bersamaan dengan pembahasan mengenai *usyuur tijaroh* (bea cukai perdagangan), di mana beliau merinci kewajiban untuk masing-masing kafir *harbi*, *dzimmi* dan muslim. Yang menjadi kewajiban muslim adalah sebesar 2,5 % dari total asset dagangan yang dimiliki. Oleh karenanya kebijakan Abu Yusuf dalam hal ini, jika seorang muslim sudah membayar zakat perdagangan sebesar 2,5 %, maka ia tidak dikenakan pajak bea cukai, karena pada hakekatnya *usyur* (beacukai) bagi muslim adalah zakat

perdagangan, sebagaimana telah dijelaskan di pembahasan *usyur* di atas. Sementara mengenai barang tambang (*ma'din*) dan harta temuan (*rikaz*), Abu Yusuf menggolongkannya ke dalam *ghonimah* (rampasan perang) dan tidak masuk dalam bagian zakat, namun dari sisi penyimpanan, harta-harta tersebut disimpan dalam *baitu maalizzakat* (pos khusus zakat).

Paling tidak ada tiga sumber pendapatan zakat yang menjadi perhatian Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*, hanya saja pembahasan keempat macam itu, beliau tulis secara tidak beraturan dan tidak sistematis. Ketiga macam itu ialah: zakat binatang ternak, zakat perdagangan dan zakat hasil pertanian.

4.1.1.3.1 Zakat Pertanian

Sebagaimana disinggung di atas bahwa zakat pertanian dalam kitab *Al-Kharaj*, dibahas oleh Abu Yusuf bersamaan dengan pembahasan mengenai *kharaj* yaitu pajak pertanian yang diwajibkan atas non muslim. Hal ini karena *kharaj* dan *usyur* menjadi sumber pendapatan negara dari sektor yang sama yaitu pertanian. Sekalipun Abu Yusuf tidak secara definitif mengistilahkan *usyur* pertanian sebagai zakat bagi muslim, namun beliau tetap membedakannya, dan menegaskan bahwa *kharaj* tidak sama dengan *usyur* pertanian. Paling tidak ada dua hal yang membedakan antara *kharaj* sebagai pajak pertanian non muslim dan *usyur* sebagai zakat bagi muslim dalam *Al-Kharaj* sekaligus menegaskan pembahasan mengenai zakat pertanian:

Pertama: Abu Yusuf menegaskan sendiri dalam pasal khusus yang berjudul *haddu ardhil usyr min ardhil kharaj* (batas tanah *usyur* dari tanah *kharaj*), di sana beliau menulis bahwa setiap tanah yang penduduknya masuk Islam, maka ia termasuk tanah *usyur*, dan setiap tanah non Muslim yang dikuasi oleh kaum muslimin dengan membiarkan tanah itu dikelola oleh penduduknya yang non muslim, maka ia termasuk tanah *kharaj*. (Abu Yusuf, 1979:69)

Kedua: Kutipan Abu Yusuf terhadap hadits Rasulullah SAW mengenai zakat pertanian, yang dalam hadits itu jelas tertulis *shadaqah* atau zakat. (lihat Abu Yusuf, 1979: 53-56)

Yahya bin Adam (w.203:112) dalam catatannya, berbeda dengan Abu Yusuf, jika Abu Yusuf tidak begitu jelas menyebutnya sebagai zakat, namun Yahya bin Adam menegaskannya dengan istilah zakat, beliau mencatat: “Adapun zakat bumi dan pertanian serta buah-buahan yang tidak berasal dari tanah *kharaj*, yaitu dari tanah *usyur*. Dan yang dimaksud *usyur* adalah sodaqoh dan ia adalah zakat yang diwajibkan atas kaum muslimin pada tanah dan buah-buahan mereka.

Pembahasan mengenai zakat pertanian dalam *al-kharaj*, Abu Yusuf menuliskannya kurang lebih sekitar enam halaman. Dimulai dari konsensus (*ijma'*) para ulama tentang ukuran yang wajib dikeluarkan dari zakat pertanian sesuai dengan kondisi irigasinya, beliau menulis: (Abu Yusuf, 1979:51)

وإنما العشر والصدقة في الثمار والحراث من أرض العشر فما جاءت به الآثار والسنة العشر من ذلك على ما سقي سيحا ونصف العشر على ما سقي بالغرب والدالية والسانية فهذا المجتمع عليه من قول من أركنا من علمائنا وما جاءت به الآثار

“*Uyur* dan sedekah (zakat) hanya berlaku pada buah-buahan dan hasil pertanian yang berasal dari tanah *usyur* dengan ketentuan yang wajib dikeluarkan 1/10 (10%) jika irigasinya alami sesuai keterangan *atsar* dan hadits, dan 5% jika irigasinya membutuhkan biaya, inilah *ijma'* ulama kita dan sebagaimana tercantum dalam *atsar*”.

Dari pernyataan di atas, dijelaskan bahwa yang wajib dikeluarkan dari zakat pertanian adalah sebesar 10% jika irigasinya alami (*saih*) atau tidak membutuhkan biaya seperti sungai dan mata air yang mengalir dan 5% jika irigasinya membutuhkan biaya, namun jika menggunakan keduanya, maka dilihat yang paling dominan antara keduanya, atau diambil tengah-tengah antar lima dan sepuluh persen, seperti ditulis oleh Mawardi (1988:212) dalam *al-ahkaam as-sulthaniyyah*.

Mengenai jenis hasil pertanian apa saja yang wajib dikeluarkan zakatnya, Abu Yusuf (1979:51) mencatat bahwa hasil pertanian yang tidak tahan lama seperti buah semangka, mentimun, terong, wortel, dan jenis sayuran hijau lainnya juga rerumputan

(pakan ternak) dan kayu tidak wajib dizakati. Sementara yang wajib dizakati adalah makanan yang disimpan dan tahan lama seperti gandum, padi, jagung dan biji-bijian lainnya yang ditimbang atau ditakar. Menurut Imam Syafi'i yang diwajibkan adalah yang menjadi makanan pokok penduduk di tempat itu seperti dalam catatan Mawardi (1988:213).

Namun demikian Abu Yusuf berpandangan bahwa tidak harus makanan pokok yang wajib dizakati, karena dalam *Al-Kharaj* beliau juga menyebut hasil pertanian seperti kacang-kacangan, kunyit, zaitun, bawang merah dan putih, ketumbar, wijen, kelapa dan lainnya yang tahan lama diwajibkan zakat atasnya.

Tentang nishab zakat pertanian, Abu Yusuf mencatat bahwa nishabnya adalah lima *wasaq*, jika hasil pertanian itu tidak sampai lima *wasaq*, maka ia tidak wajib dizakati. Ketentuan lima *wasaq* tersebut berlaku walaupun jenis hasil pertaniannya berbeda-beda, contohnya padi 2 *wasaq*, gandum 1,5 *wasaq*, kurma 1,5 *wasaq* dan dijumlah menjadi lima *wasaq*, maka wajib dizakati, karena telah sampai nishab. Sementara menurut Abu Hanifah dalam catatan Abu Yusuf (1979:52) hasil pertanian wajib dikeluarkan zakatnya berapa pun hasil yang didapat, walaupun tidak sampai lima *wasaq* tanpa menghitung upah pekerja dan sapi pembajak, namun yang dihitung adalah jenis irigasi yang membutuhkan biaya. Abu Hanifah meriwayatkan sebuah *atsar* dari Hamad dari Ibrahim An-Nakha'i yaitu:

ما أخرجت الأرض من قليل أو كثير من شئٍ ففيه العشر .

“Yang dihasilkan dari tanah pertanian baik sedikit maupun banyak di dalamnya ada 1/10 (10%)”.

Namun Abu Yusuf berbeda pendapat dengan gurunya dalam hal ini, karena sesuai dengan beberapa riwayat Hadits Rasulullah SAW yang beliau tulis: (Abu Yusuf, 1979:53)

عن جابر بن عبد الله رضي الله تعالى عنهما عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: ليس فيما دون خمسة أوسق صدقة

“Dari Jabir bin Abdullah –semoga Allah meridhai keduanya- dari Nabi SAW sesungguhnya beliau bersabda: “(pertanian yang hasilnya) di bawah 5 wasaq tidak diwajibkan zakat”.

Wasaq dalam Hadits Nabi dijelaskan oleh Abu Yusuf (17979:53) ialah sama dengan 60 *sha'*, dengan demikian lima *wasaq* sama dengan 300 *sha'*. Al-Utsaimin (1426:452) mencatat bahwa satu *sha'*nya Nabi sama dengan dua kilo empat puluh gram ukuran sekarang. Dengan demikian 300 *sha'* sama dengan 612 kilo gram. Abu Yusuf menulis:

والوسق ستون صاعا بصاع النبي صلى الله عليه وسلم فالخمس أوسق ثلاثمائة صاع .

“*Wasaq* sama dengan enam puluh *sha'* Nabi, maka lima *wasaq* sama dengan tiga ratus *sha'*”

Hasil pertanian menurut pandangan Abu Yusuf jika telah sampai nishabnya, maka ia wajib dikenakan zakat, walaupun telah berkurang jumlahnya untuk makanan keluarga, biaya pekerja, biaya bajak, bahkan meskipun berkurang karena hasil pertaniannya dicuri, tetap wajib dikenakan pajak. Namun demikian, Abu Yusuf tetap menyerahkan kebijakan tersebut kepada pemerintah, beliau berpandangan bahwa hendaknya pemerintah mengambil pendapat yang bisa mendatangkan keuntungan lebih banyak bagi baitul maal, dan lebih mendatangkan maslahat, beliau menulis: (Abu Yusuf, 1979:53)

فخذ في ذلك بما رأيت أنه أصلح للرعية وأوفر على بيت المال وبأي القولين أحببت

“Maka ambillah pendapat yang lebih mendatangkan maslahat dan keuntungan yang lebih banyak bagi baitul maal, dari antara dua pendapat yang lebih engkau sukai.”

4.1.1.3.2 Zakat Perdagangan

Zakat perdagangan dalam *Al-Kharaj* tidak banyak dibahas. Karena penulsinya; Abu Yusuf lebih banyak menulis tentang bea cukai bagi produk luar negeri dan kebijakan

tentang perdagangan internasional (*international trade policy*). Hal tersebut karena Abu Yusuf menggolongkan zakat perdagangan ke dalam pembahasan bea cukai (*usyur*), meskipun demikian, siapapun yang membaca kitab *al-kharaj* akan mendapati bahwa *usyur* bagi kaum muslimin adalah zakat perdagangan. Ada dua hal yang mendukung pendapat ini:

Pertama: Abu Yusuf menyebutkan bahwa jika ada seorang muslim yang melintasi petugas bea cukai, lalu berkata kepada petugas bahwa ia telah menunaikan zakatnya (perdagangan), dan bersumpah tentang itu, maka tidak dikenakan *usyur* atasnya. Beliau menulis: (Abu Yusuf, 1979:134)

وإذا مر التاجر على العاشر بمال أو بمتاع وقيل قد أدت زكاته وحلف على ذلك فإن ذلك يقبل منه ويكف عنه

“Jika seorang pedagang (muslim) melintas pos bea cukai dengan membawa harta dan barang dagangan, lalu berkata: saya telah menunaikan zakatnya dengan bersumpah, maka sumpahnya diterima, dan gugur baginya *usyur*.”

Kedua: catatan Abu Yusuf mengenai penyimpanan harta *usyur* yang diperoleh dari pedagang muslim, bahwa harta tersebut disimpan dalam pos penyimpanan zakat, sementara *usyur* yang diperoleh dari non muslim baik *dzimmi* maupun *harbi* disimpan dalam pos *kharaj*. Beliau menulis: (Abu Yusuf, 1979:134)

وكل ما أخذ من المسلمين من العشور فسيبيله سبيل الصدقة وسبيل ما يؤخذ من أهل الذمة جميعاً وأهل الحرب سبيل الخراج .

“Dan setiap (*usyur*) yang diperoleh dari kaum muslimin maka pos penyimpanannya adalah pos shodaqoh (zakat) dan pos yang diperoleh dari *ahlu dzimmah* dan *ahlu harbi* semuanya dimasukkan ke dalam pos *kharaj*.”

Dengan demikian, maka sebenarnya Abu Yusuf menulis juga tentang zakat perdagangan, hanya saja tidak secara rinci, karena ketentuan zakat perdagangan dari beberapa sisi sama dengan ketentuan *usyur* (bea cukai). Pertama: dari sisi nishab sama dengan *usyur* yaitu dua puluh dinar atau dua ratus dirham. Kedua: dari sisi jenis

harta yaitu harta perdagangan yang dimaksudkan untuk diperdagangkan oleh pemiliknya.

Yusuf Qaradhawi (1993:298) mencatat bahwa harta benda perdagangan yang wajib ditunaikan zakatnya adalah semua yang diperuntukkan untuk dijual selain uang kontan dalam berbagai jenisnya meliputi alat-alat, barang-barang, pakaian, makanan, perhiasan, binatang, tumbuhan, tanah, rumah, dan barang-barang tidak bergerak lainnya. Sebagian ulama memberikan batasan tentang yang dimaksud dengan harta benda perdagangan, yaitu segala sesuatu yang dibeli atau dijual untuk tujuan memperoleh keuntungan. Dan yang wajib dikeluarkan adalah 2,5% yang dihitung dari modal dan keuntungan, bukan hanya dari keuntungan.

Landasan yang mendasari kewajiban zakat perdagangan adalah firman Allah dalam surat Al-baqoroh ayat 267 :

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَنفِقُوا مِن طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ
مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِفَاحِشِيهِ إِلَّا أَن تَغْمِضُوا فِيهِ ؕ وَأَعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ عَنِّي حَمِيدٌ ﴿٢٦٧﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, Padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.(Al-Baqoroh: 267)

Menurut Ibnu Arabi dalam Qaradhawi (1993:300) bahwa yang dimaksud “hasil usaha kalian” itu adalah perdagangan sedangkan yang dimaksud dengan hasil bumi yang kami keluarkan untuk kalian itu adalah tumbuh-tumbuhan. Berdasarkan ayat ini, maka dapat dikatakan bahwa usaha ada dua macam, yaitu usaha yang bersumber dari perut bumi yaitu tumbuh-tumbuhan dan usaha yang bersumber dari

atas bumi seperti perdagangan, peternakan dan menangkap ikan di laut. Allah memerintahkan orang-orang kaya di antara mereka memberi orang-orang miskin sebagian dari hasil usaha mereka itu menurut cara yang dilakukan oleh Rasulullah SAW.

Sedangkan landasar yang mendasarinya dari hadits Nabi adalah Riwayat Abu Daud:

كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يأمرنا أن نخرج الصدقة مما نعد للبيع (رواه أبو داود)

Artinya: “Rasulullah memerintahkan kami agar mengeluarkan sedekah dari segala yang kami siapkan (maksudkan) untuk dijual”. (HR Abu Daud)

Landasan lain berupa konsensus para sahabat, tabi'in dan ulama salaf, dijelaskan bahwa tuntunan yang diberikan oleh para sahabat di antaranya peristiwa yang diriwayatkan oleh Abu Ubaid dengan sanadnya sendiri dari sumber Abdul Qari (berasal dari suku Qara), “saya bertugas di kas negara pada masa Umar bin Khatab, bila beliau keluar, mengumpulkan kekayaan para pedagang kemudian menghitungnya, baik yang ada pada waktu itu maupun yang bukan, kemudian menarik zakat dari kekayaan yang ada pada waktu itu untuk yang ada waktu itu maupun bukan.” Ibnu Hazm meriwayatkan pula hadits itu dalam *al-Muhalla*, dan mengatakan sanadnya shahih. (Qaradhawi, 1993:303)

4.1.1.3.3 Zakat Binatang Ternak

Abu Yusuf menerangkan masalah zakat peternakan dengan cukup panjang lebar, karena topik zakat dalam *al-kharaj* yang secara jelas dibahasakan oleh beliau dan dijadikan sebagai salah satu tema adalah zakat peternakan. Beliau namakan pasal itu dengan “*fish-shodaqot*”, pasal tersebut secara penuh hanya berisi tentang zakat peternakan, beliau menuliskannya dalam empat halaman, yang diawali dengan dasar beliau menuliskan tema tersebut, yaitu atas dasar permintaan *Amirul Mukminin* Harun Ar-Rasyid agar Abu Yusuf membuat ketentuan mengenai zakat unta, sapi, kambing dan kuda, dan bagaimana seharusnya mengatur hal-hal tersebut dalam sebuah pemerintahan.

Sebelum Abu Yusuf menjelaskan ketentuan zakat peternakan, beliau menyarankan kepada khalifah Harun Ar-Rasyid agar memerintahkan kepada para petugas untuk menarik zakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku sesuai al-Quran dan Hadits serta sunnah para Khulafa Rasyidin, beliau menegaskan bahwa yang mentradisikan kebiasaan yang baik maka akan mendapatkan pahala dan pahala orang yang mengikutinya, dan sebaliknya orang yang mentradisikan keburukan, akan dapat dosa dan dosa orang yang mengikutinya. (Abu Yusuf, 1979:76)

Dari pernyataan di atas tercatat bahwa binatang ternak yang wajib dizakati adalah kambing, sapi atau kerbau, kuda dan unta. Namun dipertengahan bab, Abu Yusuf menjelaskan tentang perselisihan pendapat para ulama mengenai apakah kuda wajib dizakati atau tidak. Berikut rinciannya:

Mengenai zakat kambing, Abu Yusuf menjelaskan bahwa ketentuan tentang itu dan lainnya telah ada dalam dokumen Nabi SAW, dengan rincian jika kambingnya mencapai 40 sampai 120 ekor, maka zakatnya satu kambing, 121 sampai 200 ekor zakatnya dua ekor kambing, 201 sampai 300 ekor zakatnya tiga ekor kambing, jika lebih dari jumlah tersebut, maka dihitung setiap 100 ekor kambing ditarik zakatnya 1 ekor kambing. Dengan demikian *nishab* zakat kambing, domba atau yang sejenisnya adalah 40 ekor.

Adapun unta, *nishab*nya adalah lima ekor unta, jika telah sampai lima ekor zakatnya ialah satu ekor kambing, sampai dua puluh ekor, zakatnya masih kambing dengan ketentuan setiap lima ekor unta dizakati satu kambing. Baru kemudian, jika telah 25 sampai 35 ekor unta, maka zakatnya satu ekor unta jenis *bintu makhadh*, 35 ekor unta sampai 45 ekor dikenakan zakat satu unta jenis *bintu labuun*, 46 sampai 60 ekor unta dikenakan zakat sebanyak satu ekor unta jenis *hiqqoh*, 61 sampai 75 ekor unta, ditarik zakatnya sebanyak satu ekor unta jenis *Jaza'ah*, 76 sampai 90 ekor unta dikenakan zakat sebanyak dua ekor unta jenis *bintu labuun*, dari 91 sampai 120 ekor unta ditarik zakatnya sebanyak dua ekor unta jenis *hiqqoh*, jika lebih dari 120 ekor

unta, maka zakat yang dikenakan setiap 50 ekor unta sebanyak satu ekor unta jenis *hiqqoh*, dan setiap 40 ekor dikenakan satu ekor unta jenis *hintu labuun*.

Sementara ketentuan zakat sapi atau kerbau, memiliki nishab 30 ekor. Dengan aturan setiap 30 ekor sapi atau kerbau, zakat yang dikenakan sebanyak satu ekor sapi atau kerbau jenis *tabi'*, dan setiap 40 ekor sapi atau kerbau, zakat yang ditarik sebanyak satu ekor sapi atau kerbau jenis *musimnah*.

Perbedaan pendapat antara ulama terjadi seputar masalah zakat kuda, apakah ia wajib ditarik zakatnya atau tidak. Abu Yusuf mengutip pendapat Abu Hanifah bahwa kuda yang digembalakan dikenakan zakat sebanyak satu dirham setiap ekornya, pendapat tersebut beliau tambah dengan pendapat yang sama menurut riwayat Ali bin Abi Thalib. Namun Abu Yusuf juga menyebutkan riwayat lain dari Ali bin Abi Thalib dari Rasulullah SAW bahwa sesungguhnya beliau bersabda : “Aku telah menghapus untuk ummatku zakat kuda dan budak.” Sebagaimana Abu Yusuf juga meriwayatkan dari perawi-perawi yang dikenal integritasnya (*rijal ma'rufun*) dengan lafadz yang berbeda namun memiliki arti yang sama, juga yang diriwayatkan oleh Sufyan bin Uyaynah dari Abu Ishak. (Abu Yusuf, 1979:77)

Dari perbedaan pendapat di atas, yang amat disayangkan adalah Abu Yusuf membiarkan masalah ini mengambang dan beliau tidak memperkuat salah satunya, di satu sisi beliau mengutip pendapat gurunya yaitu Abu Hanifah, di sisi lain beliau juga mengutip beberapa hadits yang bertentangan dengan pendapat Abu Hanifah yang berjumlah tiga buah hadits dengan perawi yang berbeda-beda, namun setelah itu beliau tidak mengarahkan kepada salah satu pendapat.

Ada beberapa kriteria yang Abu Yusuf sebutkan mengenai binatang ternak yang wajib dizakati, dapat disimpulkan sebagai berikut: pertama: Jika hewan dari jenis kambing, maka usianya tidak boleh kurang dari dua tahun, sehat fisiknya, tidak cacat, dan tidak sedang mengandung. Kedua: Jika hewan dari jenis unta dan sapi, maka tidak boleh dari hewan yang digunakan untuk dipekerjakan untuk membajak sawah misalnya. Di samping itu syarat yang lain adalah hewan-hewan yang udah

sampai nishab berada di tangan pemiliknya tidak kurang dari satu tahun (*haul*). (Abu Yusuf, 1979:77-79)

4.3 Tabel Nishab Zakat Peternakan

Jenis Hewan	Nishab	Jumlah zakat
Kambing	40 – 120 ekor	1 ekor
	121 – 200 ekor	2 ekor
	201 – 300 ekor	3 ekor
	301 – 400 ekor	4 ekor
Keterangan: Selanjutnya setiap seratus ekor kambing zakatnya ditambah satu ekor		
Sapi dan Kerbau	30 ekor	1 ekor <i>tabi'</i>
	40 ekor	1 ekor <i>musinnah</i>
Unta	5 – 9 ekor	1 ekor kambing
	10 – 14 ekor	2 ekor kambing
	15 – 19 ekor	3 ekor kambing
	20 – 24 ekor	4 ekor kambing
	25 – 35 ekor	1 ekor unta <i>bintu makhadh</i>
	36 – 45 ekor	1 ekor unta <i>bintu labun</i>
	46 – 60 ekor	1 ekor unta <i>hiqqoh</i>
	61 – 75 ekor	1 ekor unta <i>Jaza'ah</i>
	76 - 90 ekor	2 ekor unta <i>bintu labun</i>
91 – 120 ekor	2 ekor unta <i>hiqqoh</i>	
Keterangan: jika di atas jumlah tersebut maka setiap 50 ekor zakatnya 1 ekor unta <i>hiqqoh</i> dan setiap 40 ekor zakatnya <i>bintu labun</i>		

Sumber: Abu Yusuf (1979:77-79)

4.1.2 Pengeluaran (*Expenditure*) Negara Perspektif Abu Yusuf

Sebagian para ahli ekonomi Islam meyakini bahwa ketika Abu Yusuf membahas mengenai pengeluaran negara dalam *Al-Kharaj* tidak begitu merincinya secara

sistematis seperti ia merinci pendapatan negara satu persatu. Menurut Al-Awadh (1985:129) analisa tersebut mungkin saja dibenarkan, karena di awal bukunya, Abu Yusuf (1979:3) menulis:

إن أمير المؤمنين أيده الله تعالى أن أضع له كتابا جامعا يعمل به في جباية الخراج والعشور
والصدقات والجوالي

“Sesungguhnya Amirul Mukminin –semoga Allah memberinya kekuatan- memintaku untuk menyusun sebuah buku yang dijadikan pedoman pengumpulan *kharaj*, *usyur*, sedekah dan *jawala* (jizyah).”

Namun manakala kitab tersebut dibaca, maka di dalamnya akan ditemukan poin-poin mengenai pengeluaran negara, hanya saja memang tidak sistematis karena karakter kitab *Al-Kharaj* yang merupakan poin-poin jawaban dari pertanyaan Khalifah Harun Ar-rasyid, dan sangat dimungkinkan dalam menulis *Al-Kharaj*, Abu Yusuf mengikuti alur pertanyaan sang Khalifah.

Khudhari Bek (1970:152) mencatat bahwa paling tidak ada lima pengeluaran negara yang ditulis Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*, di antaranya ialah: pertama: gaji para pegawai negeri, hakim dan pengelola pajak. Kedua: fasilitas tentara untuk pertahanan. Ketiga: memperbaiki Irigasi. Keempat: membuat saluran air. Kelima: fasilitas para narapidana. Jika ditulis lebih jelas lagi, pengeluaran pemerintah yang ditulis dalam *Al-Kharaj* meliputi gaji pegawai, pertahanan militer, pembangunan infrastruktur, memenuhi kebutuhan dasar rakyat.

4.1.2.1 Belanja Pegawai

Sebelum Adam Smith menulis dalam the *Wealth of Nation* bahwa di antara kewajiban pemerintah adalah menanggung semua pengeluaran yang digunakan untuk pelayanan publik yang manfaatnya kembali kepada semua masyarakat. Abu Yusuf telah jauh-jauh hari melampauinya dalam *Al-Kharaj* (Abu Yusuf, 1979:186-187) dengan menulis:

فاجعل ما يجرى على القضاة والولاة من بيت مال المسلمين من جباية الأرض أو من خراج الأرض والجزية لأنهم من عمل المسلمين . وكل رجل تصيره في عمل المسلمين فأجر عليه من بيت مالهم ولا تجر على الولاة من مال الصدقة شيئا إلا والي الصدقة فإنه يجرى عليه منها . فأما الزيادة في أرزاق القضاة والعمال والولاة والنقصان مما يجرى عليهم فذلك إليك . وكل ما رأيت أن الله تعالى يصلح به أمر الرعية فافعله ولا تؤخره فإني أرجو لك بذلك أعظم الأجر وأفضل الثواب .

“Maka berilah gaji untuk para hakim dan pegawai pajak dari baitul mal yang berasal dari pos hasil pertanian dan pajak pertanian serta jizyah karena hal itu bagian dari kerja untuk kaum muslimin. Juga setiap orang yang bekerja untuk kaum muslimin, maka berilah gajinya dari baitul mal dan jangan berikan gaji mereka dari pos zakata, kecuali pegawai zakat, karena gajinya memang dari pos tersebut. Adapun penambahan dan pengurangan gaji hakim dan pegawai, maka sesuai kebijakan anda. Dan lakukanlah segala hal yang baik di mata Allah untuk urusan rakyat, jangan sesekali mengakhirkannya, aku berharap Allah memberimu pahala yang paling besar dan balasan yang paling utama,”

Pelayanan publik dalam Islam yang harus ditanggung oleh negara bukan hanya mencakup sektor gaji pegawai, namun untuk keseluruhan masyarakat berhak mendapatkannya seperti pendidikan, kesehatan, keadilan, air minum, penerangan dan lain sebagainya dan alokasi anggarannya berasal dari penerimaan negara baik zakat jika ada salah satu golongan 8 di sana, atau pun penerimaan lainnya. Negara berkewajiban menggaji semua pegawai yang telah melakukan tugas pelayanan publik dengan gaji yang layak sesuai kelasnya. (Ad-Damu’i, 1979:269)

4.1.2.2 Pertahanan Militer (*u'thoyatul junud*)

Dalam Catatan Bek (1970:153) dijelaskan bahwa fasilitas pertahanan militer yang hanya terdiri dari kaum muslimin secara keseluruhan pada masa Rasulullah SAW tidak disediakan, yang diberikan untuk sektor ini hanya berasal dari bagian 4/5 rampasan perang yang tentara dapatkan dan dari pajak pertanian khaibar. Fasilitas militer yang lebih banyak dimulai pada masa Khalifah Abu Bakar, ia membagi rata kepada seluruh kaum muslimin. Pada masa Umar pembagian tersebut dibedakan dan

tidak disama ratakan. Perbedaan tersebut disesuaikan dengan kontribusi dan pengorbanan masing-masing golongan sahabat untuk negara.

Abu Yusuf (1979:43) mencatat bahwa Umar bin khatab membagikan kekayaan dari baitul mal untuk sektor militer dengan membedakan antara golongan sahabat yang dahulu memerangi Rasulullah sebelum mereka masuk Islam dengan sahabat yang dari awal bersama Rasulullah memerangi orang-orang kafir. dengan rincian; 12000 dirham untuk masing-masing istri-istri Nabi dan pamannya Abbas, 5000 dirham untuk masing-masing prajurit perang badar dan kedua cucu nabi Hasan dan Husain, 4000 dirham untuk orang-orang yang masuk Islam sebelum perang badar, namun belum sempat mengikuti perang, termasuk yang mendapat bagian tersebut adalah Usamah bin Zaid, 3000 dirham untuk sebagian anak-anak kaum muhajirin dan anshar termasuk Abdullah bin Umar, 2000 dirham untuk anak-anak kaum muhajirin dan anshar selain di atas, 800 dirham untuk penduduk Makkah, 400 dan 300 dirham untuk semua golongan penduduk, 600, 400, 300, 200 untuk istri-istri kaum muhajirin dan anshar.

4.1.2.3 Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat (*minimum level of living*)

Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat merupakan karakteristik ekonomi Islam ia merupakan fondasi kebijakan ekonomi sebuah negara. Berbeda dengan ekonomi kapitalis yang mementingkan kekayaan sektor swasta, ketika sistem ini mulai nampak keburukannya, didirikanlah lembaga-lembaga asuransi, *charity* (amal) untuk menyantuni kaum fakir miskin. Hal tersebut dilakukan untuk meringankan kezaliman yang telah diakibatkan oleh sistem itu. Karena jaminan sosial, asuransi dan lainnya bukanlah fondasi dari sistem ekonomi kapitalis, namun hanya kebijakan temporal untuk meringankan kezaliman yang telah dilakukannya. Begitupun dengan ekonomi sosialis yang muncul sebagai lawan dari sistem kapitalis, yang memiliki sistem penyamarataan semua golongan masyarakat secara berlebihan sehingga menghilangkan kepemilikan pribadi. Jikapun ada jaminan sosial yang diberikan, ia

hanya merupakan implementasi penyamarataan tersebut, tanpa peduli apakah jaminan itu dapat memenuhi kebutuhan dasar atau tidak. (Ahmad, tt:195-196)

Al-Fanjari (1982:34) menekankan bahwa jaminan sosial yang merupakan komitmen pemerintah untuk memenuhi kebutuhan minimal setiap penduduk, apapun agama dan etnisnya, yang tidak mampu memenuhi kebutuhan yang layak bagi dirinya ialah prioritas dalam ekonomi Islam. Dalam dalam ajaran Islam ia merupakan komitmen keislaman seseorang, orang yang mendustakannya dan tidak ingin melaksanakannya dianggap telah mendustakan agama, seperti ditegaskan dalam surat al-ma'un:

أَرَأَيْتَ الَّذِي يُكَذِّبُ بِالْإِيمَانِ ﴿١﴾ فَذَلِكَ الَّذِي يَدْعُ الْيَتِيمَ ﴿٢﴾ وَلَا يَحْضُ عَلَىٰ طَعَامِ الْمِسْكِينِ ﴿٣﴾

Artinya: “1. tahukah kamu (orang) yang mendustakan agama? 2. Itulah orang yang menghardik anak yatim, 3. dan tidak menganjurkan memberi Makan orang miskin.”

Umar bin Khatab juga pernah berkata: “aku sungguh sangat menginginkan untuk tidak membiarkan satu kebutuhan (masyarakat) kecuali aku menutupinya.” Abu Dzar al-Ghiffari menyatakan: “aku heran dengan orang yang tidak memiliki makanan di rumahnya.” Imam Syafi’i juga pernah mengatakan: “sesungguhnya orang-orang fakir memiliki hak atas harta, sehingga boleh jadi harta itu menjadi milik antara orang yang memilikinya dan si fakir.”

Basri (2008:57) menegaskan bahwa persoalan tunjangan kehidupan minimal merupakan isu yang relatif baru dalam sistem ekonomi kapitalis. Program tersebut baru disadari pada awal abad 20 dan itu lebih disebabkan karena ada tekanan dari kelompok sosialis dan konsep perekonomian sosialis marxis. Tekanan ini makin memuncak manakala mereka berhasil mendirikan negara sosialis di Rusia sebagai hasil dari revolusi Boshevik pada tahun 1917.

Abu Yusuf (1979:149) sebagai salah seorang ekonom Muslim telah menjelaskan hal tersebut dalam *Al-Kharaj*. ia menulis:

وأما ما سألت عنه يا أمير المؤمنين من أمر أهل الدعارة والفسق والتلصص إذا أخذوا في شيء من الجنایات وحبسوا هل یجرى علیهم ما یقوتهم فی الحبس ؟ لا بد لمن كان فی مثل حالهم إذا لم یکن له شيء یأكل منه لا مال ولا وجه شيء یقیم به بدنه أن یجرى علیه من الصدقة أو من بیت المال ، وأحب إلي أن تجری من بیت المال على كل واحد منهم ما یقوته .

“Dan adapun yang engkau tanyakan wahai amirul mukminin mengenai para pelacur dan kriminal serta pencuri jika mereka melakukan sebuah kejahatan lalu dipenjara, apakah mereka semua diberi makanan di dalam penjara?. Orang-orang yang seperti itu dan orang-orang yang yang tidak memiliki harta serta tidak mampu untuk bekerja, maka harus diberikan (jaminan kebutuhan minimal) baik berasal dari harta zakat ataupun baitul mal. Namun aku lebih menyukai mengambilnya dari baitul mal untuk memberi mereka makanan.”

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa orang-orang yang tidak mampu bekerja, baik karena memiliki cacat fisik atau lanjut usia serta orang-orang yang di dalam penjara sekalipun berhak mendapatkan jaminan kebutuhan minimal dari negara. Karena Islam mewajibkan negara memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya. Hal ini senada dengan hadits Rasulullah SAW:

مَنْ أَصْبَحَ مِنْكُمْ آمِنًا فِي بَيْتِهِ ، مُعَافَى فِي جَسَدِهِ ، عِنْدَهُ قَوْتُ يَوْمِهِ ، فَكَأَنَّمَا جِيزَتْ لَهُ الدُّنْيَا (رواه البخاري رقم ٣٠٠ في الأدب المفرد)

Barang siapa yang hidup aman dalam rumahnya, sehat badannya, memiliki makanan yang cukup untuk hari itu, maka ia bagaikan diberikan seluruh kenikmatan dunia. (HR Bukhari dalam *al-adabul mufrid* no 300)

Ahmad (205) mencatat bahwa jikapun negara tidak memiliki anggaran untuk memenuhi kebutuhan minimal rakyatnya, maka negara boleh mencari jalan lain dengan mengambil harta lebih yang dimiliki orang-orang kaya, karena hal itu

merupakan kewajiban negara terhadap rakyatnya. Sesuai yang disabdakan oleh Rasulullah SAW:

من كان له فضل من زاد فليعد به على من لا زاد له (رواه الإمام مسلم في صحيحه : ١٧٢٨)

“Barang siapa yang memiliki kelebihan bekal, maka hendaklah ia memberikannya kepada orang yang tidak memiliki.” (HR Muslim)

Mengenai anggaran negara yang digunakan untuk keperluan ini, Al-Fanjari (1982:34) mencatat bahwa zakat adalah institusi jaminan sosial dalam Islam, karenanya Islam tidak hanya menyeru umatnya melaksanakan jaminan sosial, namun sejak 14 abad yang lalu sudah mendirikan institusi zakat untuk menangani masalah tersebut. Karena peran utama zakat adalah menjamin kehidupan yang layak untuk setiap rakyat (*haddul kifayah*). Tidak hanya peran itu yang dimainkan, zakat juga dapat diproyeksikan untuk memberikan modal bagi siapa saja yang ingin melakukan aktifitas bisnis, disamping zakat juga dapat meringankan beban keluarga, seperti yang pernah dilakukan oleh Umar bin Khatab ketika memberikan tunjangan setiap bayi yang baru lahir uang sebesar 100 dirham, dan saat tumbuh menjadi besar, tunjangan tersebut ditambahkan.

4.1.2.4 Proyek Infrastruktur

Sumber penerimaan yang paling dominan pada masa khalifah Harun Ar-rasyid adalah sektor pertanian, hal inilah salah satu yang melatarbelakangi ditulisnya *al-kharaj* sebagai pedoman keuangan negara. Oleh sebab itu, dalam hal pengeluaran, Abu Yusuf menyarankan agar harta yang dikeluarkan dari baitul mal, selain pengeluaran tetap (*fixed expenditure*) dan bermanfaat bagi rakyat, juga harus memiliki nilai tambah berupa penerimaan pajak yang lebih banyak. Hal itu ditulis oleh Abu Yusuf (1979:109-110) bahwa negara bertanggung jawab membiayai proyek infrastruktur seperti perawatan sungai, dan penggaliannya agar irigasinya lancar sehingga hasil pertanian pun menjadi lebih melimpah. Ia menulis:

وإذا احتاج أهل السواد إلى كرى أنهارهم العظام التي تأخذ من دجلة والفرات كريت لهم وكانت النفقة من بيت المال ومن أهل الخراج ولا يحمل ذلك كله على أهل الخراج .

“Dan manakala penduduk sawad membutuhkan perbaikan sungai besar Efrat dan Tigris, maka engkau harus lakukan itu dan biayanya bisa diambil dari baitulmal dan tidak dibebankan seluruh biayanya kepada *ahlul kharaj* (penduduk yang membayar *kharaj*).”

Abu Yusuf juga menulis: (109-110)

ورأيت أن تأمر عمال الخراج إذا أتاهم قوم من أهل خراجهم فذكروا لهم أن في بلادهم أنهارا عادية قديمة وأرضين كثيرة غامرة وإنهم إن استخرجوا لهم تلك الأنهار واحفروها وأجري الماء فيها عمرت هذه الأرضون الغامرة وزاد في خراجهم ، كتب بذلك إليك فأمرت رجلا من أهل الخير والصلاح يوثق بدينه وأمانته فتوجهه في ذلك حتى ينظر فيه ويسأل عنه أهل الخبرة والبصيرة به ومن يوثق بدينه وأمانته من أهل هذا البلد ويشاور فيه غير أهل ذلك البلد ممن له بصيرة ومعرفة ولا يجز إلى نفسه بذلك منفعة ولا ينفع عنها به مضرة . فإذا اجتمعوا على أن في ذلك صلاحا وزيادة في الخراج أمرت بحفر تلك الأنهار وجعلت النفقة من بيت المال ولا تحمل النفقة على أهل البلد فإنهم إن يعمرها خير من أن يخربوها، وأن يفروا خير من أن يذهب مالهم ويعجزوا ، وكل ما فيه مصلحة لأهل الخراج في أرضهم وأنهارهم وطلبوا إصلاح ذلك لهم أجيئوا إليه إذا لم يكن فيه ضرر على غيرهم من أهل طسوج آخر مما حولهم . فإن كان في ذلك ضرر على غيرهم وذهب بغلاتهم وكسر للخراج لم يجابوا إليه.

“Aku berpendapat agar sebaiknya anda menginstruksikan para petugas *kharaj* untuk merespons jika para penduduk datang lalu menginformasikan bahwa mereka memiliki sungai tua dan tanah-tanah luas yang menganggur. Karena jika mereka mengelola sungai itu dengan (dengan baik) dan menggantinya lalu dialiri irigasi, tanah tersebut akan menjadi subur/produktif, (jika demikian) maka *kharaj* pun bertambah. Dalam hal ini hendaknya engkau menugaskan seseorang yang dikenal integritasnya, baik dalam agama dan amanatnya, setelah itu engkau kirim ia untuk urusan tersebut, sehingga dapat melihat di lapangan kemudian mendiskusikannya dengan para ahli pribumi yang dikenal baik agama dan amanatnya selain juga penduduk setempat yang memiliki pengalaman dan keahlian serta tidak membawa bertujuan untuk kepentingan

pribadi. Manakala mereka semuanya sepakat bahwa ada manfaat bersama yang diperoleh serta meningkatnya jumlah *kharaj*, engkau harus segera mengeksekusi penggalian sungai-sungai tersebut, dan dibiayai oleh baitul mal, sementara penduduk tidak dibebankan biaya apa pun, pada dasarnya lebih baik mereka mengelola tanah itu dari pada menghancurkannya dan lebih baik menetap dari pada pergi dengan membawa harta lalu menjadi lemah. (yang terpenting ialah) setiap ada kemaslahatan untuk para pembayar *kharaj* khususnya untuk tanah dan sungai mereka, lalu mereka meminta pemerintah untuk memperbaikinya, maka segeralah respons permintaan itu manakala tidak membahayakan dan merugikan penduduk lain, jika demikian, maka jangan engkau respons.”

Dari pernyataan Abu Yusuf di atas, Basri (2008:52) menyimpulkan beberapa pelajaran. Pertama, sifat-sifat terpuji yang harus melekat pada diri aparat pemerintah yang ditugaskan dalam bidang perpajakan, sifat-sifat itu antara lain, reputasi pribadi yang baik, komitmen keagamaan yang kuat dan sifat amanah. Kedua, sifat-sifat terpuji yang dimiliki oleh para petugas pajak, tidak serta merta membuatnya dapat segera melakukan tugas di lapangan dengan sukses. Karakter yang baik hanya merupakan *necessary condition*, ia juga diminta berdiskusi dengan para ahli dari manapun untuk memperoleh hasil yang obyektif tentang kondisi lapangan, agar perannya dapat optimal dalam rangka meningkatnya pajak. Ketiga, negara menggunakan anggaran belanja baitul mal untuk mendanai proyek-proyek infrastruktur yang sisi manfaatnya sangat dirasakan oleh masyarakat, disamping memiliki nilai tambah berupa peningkatan pendapatan negara, karena proyek infrastruktur semacam itu memiliki nilai investasi yang akan menambah penghasilan nasional dan pendapatan negara. Keempat, pemerintah harus jeli melihat peluang dan potensi sumber daya yang dapat menambah pemasukan bagi negara.

4.1.2.5 Mustahik Zakat

Ekonomi Islam memiliki sistem alokasi terbatas untuk anggaran tertentu, hal itu dikenal sejak diutusnya Rasulullah SAW untuk mengalokasikannya pada golongan tertentu dari masyarakat dan ini merupakan kaedah umum dalam sistem keuangan Islam. Sementara ekonomi konvensional diyakini tidak memiliki aturan mengenai alokasi anggaran untuk pembelanjaan tertentu. bahkan sistem ekonomi konvensional tidak membolehkan pengalokasian khusus anggaran untuk pengeluaran tertentu terhadap aktifitas apapun. Namun sistem tersebut yang mengatur bahwa pendapatan apapun bisa dialokasikan untuk berbagai macam pembelanjaan tanpa batas dan alokasi khusus. (Al-Awadh, 1985:195)

Asy-Syayiji (2005:282) dalam catatannya menjelaskan bahwa pendapatan khusus dalam Islam yang dialokasikan secara khusus untuk golongan tertentu sesuai yang tercantum dalam Al-Quran dan Hadits ialah harta yang diperoleh dari zakat selain seperlima *ghonimah*. Islam tidak membiarkan alokasi sumber pendapatan yang begitu besar ini, diserahkan kepada siapapun baik ulama ataupun pemerintahan, bahkan Rasulullah SAW sekalipun. Namun yang mengatur alokasinya secara langsung adalah Allah SWT. Ia membatasi alokasinya untuk golongan tertentu yang disebutkan dalam surat At-Taubah ayat 60, dan tidak mengikut sertakan yang lainnya selain yang Allah sebutkan tersebut. Allah berfirman:

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَاةِ قُلُوبِهِمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ

وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾

Artinya: "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 yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana." (At-Taubah:60)

Abu Yusuf (1979:78-79) sebagaimana ulama yang lain tanpa ada perselisihan mencatat bahwa golongan yang mendapat alokasi khusus dari harta zakat berjumlah delapan golongan, mereka adalah, orang-orang fakir, miskin, *'amilin* (yang mengurus zakat), *mu'allaf* (yang baru masuk Islam), *ar-riqob* (memerdekakan budak), orang-orang yang berhutang, kebutuhan untuk jalan Allah, dan orang yang sedang dalam perjalanan (*ibnu sabil*).

Poin-poin itulah yang Abu Yusuf sebutkan sebagai dimensi pembelanjaan negara. Tentunya masih ada dimensi lain yang dibiayai pemerintah dalam ekonomi Islam, hanya saja Abu Yusuf tidak merinci semuanya dalam al-kharaj, karena beberapa faktor yang telah disebutkan di atas. Perlu juga dalam hal ini menyebutkan aturan Islam mengenai kebijakan tentang belanja negara yang terdiri dari beberapa kaidah: (Ahmad, 190)

Pertama: apabila harta zakat telah terkumpul, maka harus segera didistribusikan kepada 8 golongan mustahik, dan jika belum terkumpul, maka harta yang ada di baitul mal tidak boleh didistribusikan kepada 8 golongan tersebut.

Kedua: apabila harta yang tersedia di baitul mal tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan dasar fakir miskin dan jihad di jalan Allah, maka negara berhak untuk menarik pajak dari orang-orang kaya. Hal ini telah dijelaskan dalam hadits:

إن في المال حقا سوى الزكاة (رواه الترمذي)

"Sesungguhnya harta memiliki hak selain zakat." (HR Tirmidzi)

Ketiga: pengeluaran negara yang digunakan untuk menggaji para pegawainya, lalu belum mencukupi, maka negara boleh meminjam kepada orang-orang kaya dan harus membayarnya. Sebagaimana diriwayatkan oleh Imam Ahmad bahwa Abdullah bin Umar diutus oleh Rasulullah SAW untuk membagikan unta kepada sekelompok orang, sehingga untanya habis, lalu ia menayakannya kepada Rasulullah SAW,

kemudian beliau memerintahkannya untuk membeli unta dengan menghutang, sebagai gantinya ialah unta sedekah jika sudah tersedia. Setelah unta sedekah tersedia, lalu Rasulullah menggantinya.

Keempat: belanja negara digunakan untuk irigasi pertanian dan air minum, membangun jalan, sekolah, masjid dan rumah sakit serta sejenisnya yang berifat *dharuriyyat* menggunakan harta yang termul dari selain zakat.

Kelima: belanja negara digunakan untuk proyek investasi seperti pertambangan minyak, pengadaan listrik, air minum, industri senjata dan alat berat menggunakan sumber pendapatan selain zakat, kecuali industri senjata yang digunakan untuk berjihad, maka boleh menggunakan harta zakat.

Keenam: kebijakan belanja negara dilaksanakan sesegera mungkin tanpa menunda-nunda dan mempersulit.

Disamping itu pembelanjaan dalam pemerintahan Islam juga harus memiliki tujuan, di antaranya, pertama, mencari ridha Allah dan mendapatkan pahala. Kedua, saling menolong antar sesama dengan merealisasikan jaminan sosial. Ketiga, menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk menyejahterakan diri, keluarga, masyarakat demi kemajuan ekonomi. Keempat, meringankan beban pengeluaran zakat dengan merealisasikan bentuk perintah lainnya seperti infak dan sedekah. Kelima, pelaksanaan kewajiban negara terhadap masyarakat dan orang yang membutuhkan. (An-Najjar, 2004:344-348)

Tabel 4.4 Struktur APBN Perspektif Abu Yusuf

Jenis Pendapatan	Bentuk Pendapatan	Macam-macam Pendapatan	Pos penyimpanan
Pendapatan Tetap	Zakat	Zakat Peternakan, Zakat pertanian, zakat perdagangan	Zakat
	<i>Kharaj</i>	Pajak pertanian	<i>kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
	<i>Jizyah</i>	Pajak kepala bagi non Muslim yang masuk lindungan negara Islam	<i>kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
	Bagian Kepemilikan Umum	Bidang Perairan dan sungai, asset milik negara, di antaranya: tanah pertanian (<i>Qatha 'i</i>), tanah mati (<i>Mawatul ardh</i>)	<i>kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
	Usyur (Bea Cukai)	Pajak bea cukai yang berlaku atas pedagang non muslim, dan muslim diwajibkan membayar manakala belum membayar zakat perdagangan	<i>kharaj</i> dan <i>jizyah</i>
Pendapatan Tidak Tetap	<i>Ghonimah</i>	Rampasan perang, kekayaan laut, barang tambang dan <i>rikaz</i> yang nilainya tidak sampai 200 dirham perak atau 20 mitsqal emas	<i>ghonimah</i> , jika 20 mitsqol atau 200 dirham termasuk zakat
Jenis Pembelanjaan		Bentuk Pembelanjaan	
Pembelanjaan Khusus		Mustahik Zakat dan pembelanjaan dari harta khumus dan Ghonimah (militer) serta pemenuhan kebutuhan minimal masyarakat.	
Pembelanjaan Umum		Operasional rutin pemerintah meliputi gaji pegawai negeri, pembangunan infrastruktur	

Sumber: Abu Yusuf (1979)

4.2 APBN dan Prinsip Perpajakan Indonesia

Karim (2002:124) mencatat bahwa dalam ekonomi konvensional, pemerintah memiliki banyak cara untuk menghimpun dana guna membiayai jalannya pemerintahan, antara lain membuka usaha bisnis dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), memungut pajak, seperti pajak penjualan, pendapatan dan pajak bumi dan bangunan, dan cara yang ketiga adalah meminjam uang masyarakat atau sumber-sumber lain.

Basri dan Munandar (2009:263) mencatat bahwa semua negara di dunia telah dan kian tergantung pada pajak sebagai sumber pendapatan utama. Semakin maju suatu negara, kian besar pula pajaknya, karena negara maju kian membatasi diri dari peran sebagai pemain langsung dalam perekonomian (melalui BUMN, BUMD, dan sebagainya). Namun rasio pajak Indonesia sebagai negara berkembang relatif sangat rendah, karena masih begitu sedikit penduduk Indonesia yang membayarkan pajak penghasilannya secara rutin dan jujur.

Pemerintah Republik Indonesia setiap tahun menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN). APBN dan RAPBN Republik Indonesia disusun berdasarkan tahun anggaran yang dimulai dari tanggal 1 April sampai dengan tanggal 31 Maret tahun berikutnya, yang menggambarkan tentang Penerimaan Negara dan Pengeluaran Negara selama satu tahun anggaran. Ia merupakan kewajiban pemerintah berdasarkan pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menetapkan bahwa: "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

APBN dan RAPBN Republik Indonesia menganut sistem anggaran berimbang adalah antara jumlah penerimaan dan pengeluaran sama besarnya, serta dimungkinkan terjadinya peningkatan setiap tahunnya. (Rahayu, 2010:54)

Dari sisi Penerimaan negara menurut APBN dan RAPBN Negara Indonesia dapat dirinci sebagai berikut: (Rahayu, 2010:54)

Pertama: penerimaan dalam negeri: (1) penerimaan migas yang terdiri dari minyak bumi dan gas alam. (2) penerimaan non migas yang terdiri dari: pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, bea masuk, cukai, pajak ekspor, pajak bumi dan bangunan, pajak lainnya, penerimaan bukan pajak, laba bersih minyak.

Kedua: Penerimaan pembangunan, yang terdiri dari dua unsur: bantuan program dan bantuan proyek.

Sementara pengeluaran negara menurut APBN dan RAPBN adalah sebagai berikut: pertama, pengeluaran rutin yang terdiri dari (1) belanja pegawai yang mencakup gaji pensiun, tunjangan beras, uang makan lauk pauk, belanja pegawai dalam negeri dan luar negeri, (2) belanja barang yang mencakup barang luar dan dalam negeri, (3) subsidi daerah otonom yang mencakup belanja pegawai dan non pegawai, (4) bunga dan cicilan utang dalam dan luar negeri, (5) Subsidi bahan bakar minyak dan pengeluaran rutin lainnya. Kedua, pengeluaran pembangunan yang meliputi pembiayaan rupiah dan bantuan proyek. (Rahayu, 2010:54)

Belanja negara di Indonesia sangat ditopang dari sumber penerimaan pajak, hal ini tercermin dari sumber pendanaan belanja negara yang berasal dari pajak rasio kontribusinya semakin besar. Sebaliknya, penerimaan negara dari sumber non pajak relatif kecil dan rasio kontribusinya terhadap belanja negara juga semakin mengecil. Belanja negara pada dasarnya dimaksudkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, pembayaran bunga utang dalam dan luar negeri, pembiayaan subsidi, serta pembiayaan proyek-proyek pembangunan. Sampai saat ini, belanja negara Indonesia masih diklasifikasikan dalam pengeluaran rutin dan pembangunan. (Hutahacan, 2002:100-101)

4.2.1 Peran Strategis Kebijakan Fiskal di Indonesia

Dalam Nota Keuangan 2009 (1-4) dijelaskan bahwa kebijakan fiskal mempunyai tiga fungsi utama, yaitu alokasi anggaran untuk tujuan pembangunan, distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, dan stabilisasi ekonomi makro di dalam upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Seperti disebut diatas, peran ini menjadi sangat penting saat ini dimana peran dari investasi swasta dan ekspor sedikit banyak terpengaruh oleh kondisi perekonomian global. Dalam kondisi perekonomian yang lesu, pengeluaran Pemerintah yang bersifat *autonomous*, khususnya belanja barang dan jasa serta belanja modal, dapat memberi stimulus kepada perekonomian untuk tumbuh. Sebaliknya, dalam kondisi ekonomi yang memanas akibat terlalu tingginya permintaan *agregat*, kebijakan fiskal dapat berperan melalui kebijakan yang kontraktif untuk menyeimbangkan kondisipermintaan dan penyediaan sumber- sumber perekonomian. Oleh karena itu, kebijakan fiskal memiliki fungsi strategis di dalam memengaruhi perekonomian dan mencapai sasaran pembangunan. (APBN 2009: 1-5)

Dampak dari kebijakan fiskal pada perekonomian pada tahun 2009 dapat dilihat dari dampak APBN tahun 2009 terhadap tiga besaran pokok adalah sebagai berikut.

Pertama: Dampak terhadap sektor riil (permintaan *agregat*). Dalam APBN tahun 2009, komponen konsumsi Pemerintah mencapai Rp517,4 triliun atau sekitar 9,7 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Sedangkan komponen pembentukan modal tetap bruto (PMTB) mencapai Rp168,5 triliun atau sekitar 3,2 persen terhadap PDB. Oleh karena itu, sejalan dengan peran fiskal dalam memacu perekonomian nasional, maka total dampak APBN tahun 2009 pada sektor riil diperkirakan mencapai Rp685,8 triliun (12,8 persen terhadap PDB), atau meningkat 22,6 persen dari perkiraan realisasi tahun 2008. Dengan stimulus belanja barang dan jasa serta PMTB, maka perekonomian dapat dipacu lebih tinggi.

Kedua: Dampak terhadap sektor moneter. Secara total, transaksi keuangan Pemerintah dalam APBN tahun 2009 diperkirakan berdampak ekspansif, yaitu sebesar Rp196,3 triliun (3,7 persen terhadap PDB). Tingkat ekspansi rupiah pada tahun 2009 tersebut menunjukkan penurunan 19,8 persen dari tingkat ekspansi rupiah dalam perkiraan realisasi tahun 2008.

Ketiga: Dampak Neraca Pembayaran (Cadangan Devisa). Secara keseluruhan, dampak APBN tahun 2009 terhadap neraca pembayaran diperkirakan dapat meningkatkan cadangan devisa nasional sebesar Rp110,3 triliun (2,0 persen PDB), atau mengalami penurunan 27,2 persen dari kinerja yang sama dalam perkiraan realisasi tahun 2008.

4.2.2 Pokok-pokok Kebijakan Fiskal

Dicatat dalam Nota Keuangan dan APBN 2009 (1-8) bahwa sejalan dengan tema pembangunan nasional yaitu “Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Dan Pengurangan Kemiskinan”, kebijakan alokasi anggaran belanja Pemerintah Pusat dalam tahun 2009 diarahkan kepada upaya mendukung kegiatan ekonomi nasional dalam memacu pertumbuhan, menciptakan dan memperluas lapangan kerja, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

Di samping hal tersebut di atas, kebijakan alokasi anggaran akan tetap menjaga stabilitas nasional, kelancaran kegiatan penyelenggaraan operasional pemerintahan, dan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Alokasi anggaran dalam tahun 2009 diletakkan pada: (1) belanja investasi, terutama di bidang infrastruktur dasar untuk mendukung kegiatan ekonomi nasional; (2) bantuan sosial, terutama untuk menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat, khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat (PNPM); (3) perbaikan penghasilan dan kesejahteraan aparatur negara dan pensiunan; (4) peningkatan kualitas pelayanan dan efisiensi penyelenggaraan kegiatan operasional pemerintahan; (5) penyediaan subsidi untuk membantu menstabilkan harga barang

dan jasa pada tingkat yang terjangkau masyarakat; serta (6) pemenuhan kewajiban pembayaran bunga utang.

Berdasarkan arah dan strategi kebijakan fiskal di atas, maka postur APBN tahun 2009 akan meliputi pokok-pokok besaran sebagai berikut.

Pertama: Pendapatan Negara dan Hibah ditetapkan sebesar Rp985,7 triliun (18,5 persen terhadap PDB), yang terinci dalam penerimaan perpajakan sebesar Rp725,8 triliun (13,6 persen terhadap PDB), penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp258,9 triliun (4,9 persen terhadap PDB), dan hibah sebesar Rp0,9 triliun.

Kedua: Total Belanja Negara ditetapkan sebesar Rp1.037,1 triliun (19,5 persen terhadap PDB), yang terinci dalam belanja Pemerintah Pusat sebesar Rp716,4 triliun (13,4 persen terhadap PDB), dan transfer ke daerah sebesar Rp320,7 triliun (6,0 persen terhadap PDB).

Ketiga: Keseimbangan Primer (*primary balance*) ditetapkan sebesar Rp50,3 triliun (0,9 persen terhadap PDB), sedangkan secara keseluruhan APBN tahun 2009 diperkirakan mengalami defisit sebesar Rp51,3 triliun (1,0 persen terhadap PDB).

Keempat: Pembiayaan Defisit dalam APBN tahun 2009 bersumber dari pembiayaan dalam negeri sebesar Rp60,8 triliun (1,1 persen terhadap PDB), dan pembiayaan luar negeri (neto) sebesar negatif Rp9,4 triliun (0,2 persen terhadap PDB).

4.2.3 Kondisi APBN 2009

Alokasi anggaran belanja Pemerintah disamping bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan menurunkan tingkat kemiskinan, juga diharapkan bisa berperan lebih besar untuk meredam kemerosotan ekonomi akibat krisis finansial global. Di tengah kecenderungan investasi swasta dan konsumsi masyarakat yang tertekan, satu-satunya pendorong pertumbuhan yang paling bisa diandalkan sebenarnya adalah belanja negara. Yang menjadi ironis, belanja negara tahun 2009, praktis jalan di tempat, hanya naik 4,5 triliun dibandingkan dengan realisasi APBN 2008.

Atas dasar kenyataan ini, ternyata peningkatan defisit anggaran yang sangat besar (dari 1 persen menjadi 2,5 persen dari PDB) tidak dikarenakan bertambahnya rencana belanja pemerintah sebagai stimulus perekonomian seperti yang terjadi di berbagai negara, melainkan lebih disebabkan oleh penurunan target pendapatan negara yang sangat tajam yaitu dari Rp 986 triliun di tahun 2008 menjadi hanya sekitar Rp 858 triliun. (Basri dan Munandar, 2009:576-577)

Perekonomian dunia masih sangat tergantung kepada negara-negara maju, ketika mereka mengalami pertumbuhan negatif, negara berkembang ikut terpuak, kemudian mengajukan pinjaman ke Dana Moneter Internasional (IMF) karena cadangan devisa yang melorot tajam. Hal itu terjadi karena krisis yang menimpa Amerika Serikat yang sampai saat ini masih menjadi lokomotif perekonomian dunia. Sekalipun demikian, sepertinya kapitalisme sulit dimusnahkan. Ia masih menjadi pegangan bagi mayoritas perekonomian di dunia.

Kondisi tersebut jika dikaitkan dengan pemikiran Abu Yusuf, dalam Al-Kharaj, maka dapat dikatakan bahwa APBN Indonesia sangat rentan mengalami defisit anggaran, sementara APBN menurut pemikiran Abu Yusuf dan berdasarkan implementasinya dalam pemerintahan Harun Ar-Rasyid, hampir bisa dikatakan bahwa tidak pernah terjadi defisit anggaran dalam pemerintahannya. Hal ini karena, penerimaan pajak sangat optimal, sebagaimana tercatat di atas, bahwa setelah Abu Yusuf merubah tatanan perekonomian dengan merubah sistem pemungutan dari *masahah* kepada *muqasamah*, penerimaan negara dari sektor pertanian semakin bertambah, bahkan negara mengalami surplus menurut beberapa catatan sejarawan Muslim seperti Ath-Thabari.

Disamping itu, tentu masalah lain seperti korupsi juga mengakibatkan kerugian terhadap negara. Sepanjang sejarah manusia, korupsi merupakan perilaku yang selalu ada, Abu Yusuf dalam hal ini mengantisipasinya dengan meniadakan sistem lama, yaitu *qibalah* (*outsourcing*) serta memberlakukan kriteria yang sangat

ketat bagi calon pegawai pajak, sehingga negara tidak kecolongan dan mengalami kerugian.

Tema pembangunan nasional perspektif APBN R.I pun berbeda dengan perspektif Abu Yusuf, jika Indonesia terbatas hanya pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan, maka Abu Yusuf mendahulukan perwujudan keadilan pemerintah terhadap rakyatnya, hal ini yang mendasari pembangunan ekonomi menurut Abu Yusuf, disamping itu pemberdayaan masyarakat melalui program pemanfaatan lahan kosong untuk dikelola juga menjadi program riil pemerintahan, tidak mengandalkan subsidi dan bantuan langsung yang kurang mendidik masyarakat untuk lebih berdaya.

4.3 Relevansi dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia.

4.3.1 Penerimaan Negara Perspektif *Al-Kharaj* dengan Penerimaan Negara Perspektif Anggaran Pendapatan Republik Indonesia

Asmuni (2010:6-7) mencatat bahwa muatan konseptual *Al-Kharaj* dan visi strategisnya terhadap kebijakan sumber pendapatan negara mencerminkan keunggulan dan pengalaman Abu Yusuf dalam bidang ekonomi, dan tidak lepas dari jabatannya sebagai hakim agung, interaksinya dengan penguasa dari satu sisi, dan kepakarannya dalam ilmu fiqh dari sisi lain, telah menempatkan kitab *Al-Kharaj* menjadi "istimewa dan komprehensif". Keberadaan karya Abu Yusuf ini juga mempertegas bahwa ilmu ekonomi adalah bagian tak terpisahkan dari seni dan manajemen pemerintahan dalam rangka pelaksanaan amanat yang dibebankan rakyat kepada pemerintah untuk menyejahterakan mereka. Dengan kata lain, tema sentral pemikiran ekonominya menekankan pada tanggungjawab penguasa untuk mensejahterakan rakyatnya. Ia adalah peletak dasar prinsip-prinsip perpajakan yang dikemudian hari "diambil" oleh para ahli ekonomi sebagai *canons of taxation*.

Penerimaan negara perspektif APBN tidak jauh berbeda dengan penerimaan negara perspektif *Al-Kharaj*, penerimaan migas digolongkan oleh Abu Yusuf ke dalam *ghonimah* yang jika dikelola oleh swasta, maka pajaknya sebesar 1/5 dibayarkan untuk negara. Sebagaimana ada relevansi, ada juga beberapa perbedaan khususnya pada perspektif pajak.

4.3.1.1 *Kharaj* atau Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) pertama kali diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994. Beberapa istilah yang penting untuk dipahami dalam pembahasan mengenai Pajak Bumi dan Bangunan ialah sebagai berikut: (1) Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. (2) Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dikatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan. Termasuk dalam pengertian bangunan adalah: jalan lingkungan yang terletak dalam suatu kompleks bangunan seperti hotel dan lainnya, jalan TOL, kolam renang, pagar mewah, tempat olah raga, galangan kapal/dermaga, taman mewah, tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, fasilitas lain yang memberikan manfaat. (3) Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, NJOP dijadikan dasar pengenaan pajak, yang besarnya ditetapkan setiap tiga tahun oleh Menteri Keuangan. (Casavera, 2009:231-232)

Jika dibandingkan dengan *Kharaj* yang ditulis oleh Abu Yusuf, maka ia sedikit berbeda, *kharaj* ialah pajak yang dikenakan terhadap lahan pertanian, sementara PBB ialah pajak yang dikenakan untuk semua jenis tanah, baik yang digunakan untuk pertanian maupun bangunan dan lainnya. Jika undang-undang mengenai *kharaj* perspektif Abu Yusuf dengan sistem *muqosamah* maupun Umar bin Khatab dengan sistem *masahah* diberlakukan di Indonesia, maka ditinjau dari karakter Indonesia yang agraris, akan sangat potensial untuk meraup pajak secara optimal. Sebagai buktinya dapat dilihat pada catatan Al-'Ani (2008:2) bahwa walaupun pada masa khalifah Al-Makmun telah diturunkan jumlah pajak yang wajib

dikeluarkan dari rasio $\frac{1}{2}$ menjadi $\frac{2}{5}$, namun tetap saja *kharaj* menjadi sumber penerimaan negara terbesar. Pada tahun 210 H saja *kharaj* yang terkumpul sebanyak 7.000.000 dirham. Sementara pada masa Al-Mu'tashim, *kharaj* yang terkumpul mencapai jumlah 30 milyar dirham.

PBB akan lebih serupa dengan *kharaj* jika perspektif yang digunakan adalah perspektif Umar bin Khatab dengan sistem pemungutan *masahah* (menghitung luasnya tanah), maka *kharaj* seperti yang ditulis oleh Nabhani (2009:132) diberlakukan atas tanah itu sendiri bukan atas hasilnya, ia merupakan pungutan yang diambil oleh negara dari pemilik atau pengelola tanah dengan kadar tertentu yang telah ditentukan dan dibatasi oleh negara, yang umumnya sesuai dengan perkiraan penghasilan tanah, bukan penghasilan realnya, dan dipungut setahun sekali baik ditanami ataupun tidak, baik subur maupun kering. Seperti yang ditulis Abu Yusuf (1979) dalam Nabhani (2009:132)

فرض كل جريب عامر أو غامر مما يعمل مثله درهما وقتيزا

“Umar menetapkan untuk setiap satu *jarib* (1 *jarib*=1366 m²) baik yang ditempati ataupun ditanami, yang termasuk bisa disamakan dengan (*kharaj*) nya sebesar satu dirham dan satu *qofiz* (1 *qofiz*=26,112 kg gandum).”

Dengan demikian, *kharaj* dengan sistem *masahah* memiliki sisi persamaan dari segi status tanah yang tidak mengharuskan bahwa tanah itu digunakan sebagai lahan pertanian.

Perbedaan *kharaj* dan Pajak Bumi dan Bangunan terletak pada pembayarannya (*tax payer*), *kharaj* pada hukum asalnya adalah pajak yang diberlakukan atas tanah yang dikelola orang kafir yang kalah dalam peperangan dan mereka memilih tidak masuk Islam, dalam kondisi seperti itu, maka wajib pajaknya adalah orang kafir, namun jika pun tanah tersebut dikelola oleh seorang Muslim, maka tetap diwajibkan *kharaj* atas tanah tersebut karena status tanahnya adalah *kharajiyah* (Nabhani, 2009:132). Begitupun yang tegaskan oleh Ibnu Rajab (w.795, 1979:73) bahwa tanah

tersebut menjadi milik negara dengan status *fai'* atau wakaf bagi kaum Muslimin. Namun dalam kasus tanah tersebut didapatkan dengan berdamai dalam arti penduduknya memilih masuk Islam, maka yang dipungut bukanlah *kharaj*, akan tetapi zakat pertanian atau *usyur* pertanian.

Tarif PBB seperti ditulis oleh Casavera (2009:232) adalah sebesar 0,5 % dari objek pajak. Sedangkan *kharaj* dengan sistem *masahah* adalah sebesar 1 dirham ditambah 26,112 kg gandum. Dan dengan sistem *muqosamah 2/5* jika irigasi alami dan 1/5,5 jika irigasi membutuhkan biaya. (lihat hal. 21).

4.3.1.2 Sistem Pemungutan Pajak

Menurut Casavera (2009:3) Pemungutan pajak di Indonesia mengacu pada sistem *self assessment*. Sistem *self assessment* adalah sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang, kepercayaan, tanggung jawab kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar. Sesuai dengan sistem ini, maka setiap wajib pajak wajib membayar pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, dengan tidak menggantungkan pada adanya surat ketetapan pajak. Direktorat Jenderal Pajak tidak berkewajiban untuk menerbitkan surat ketetapan pajak atas semua surat pemberitahuan yang disampaikan wajib pajak. Penerbitan surat ketetapan pajak hanya terbatas pada wajib pajak tertentu yang disebabkan oleh ketidakbenaran dalam pengisian surat pemberitahuan atau karena ditemukannya data fiskal yang tidak dilaporkan oleh wajib pajak.

Prinsip *Self Assessment* menurut Basri dan Munandar (2009:324) ikut menyuburkan praktik korupsi pajak di Indonesia. Jika sebuah perusahaan membayar pajak yang jumlahnya terlalu kecil kalau dibandingkan dengan penampilannya, maka petugas pajak yang menanganinya bisa dengan mudah cuci tangan, yakni hitungan pajak itu dibuat sendiri oleh pihak perusahaan. Kalau DJP memutuskan perlu dilakukan audit susulan, maka biasanya hal ini justru menjadi ladang pemerasan berikutnya. Perusahaan akan ditakut-takuti dan dipaksa memberi upeti lebih banyak

agar kasusnya selesai tanpa diperkarakan. Kalau saja perhitungan pajak juga ditentukan oleh aparat pajak, maka si petugas bertanggung jawab atas hitungan pajak yang dibayarkan oleh perusahaan itu, sehingga kalau jumlahnya terlalu kecil, si petugas harus dapat menjelaskannya secara tuntas.

Dalam *Al-Kharaj*, dijelaskan bahwa sistem yang berlaku sebelumnya adalah sistem *qibalah* yaitu (Basri, 2007:38) sistem pemungutan *kharaj*, di mana seseorang dari masyarakat mengajukan dirinya kepada pemerintah untuk bertanggung jawab dalam pemungutan *kharaj* di wilayahnya. Cara ini seperti dijelaskan oleh Abu Yusuf (1979:105) hanya akan menimbulkan kezaliman di masyarakat, karena orang yang mendapat tugas *qibalah*, sering memungut harta di luar zakat dan melakukan pemerasan, bahkan siksaan fisik, jika wajib pajak tidak memberikan hartanya. Kemudian Abu Yusuf mengusulkan agar merubah sistem tersebut dengan sistem yang lebih baik yaitu agar negara sendiri yang menyelenggarakan penghimpunan *kharaj* dari para petani. Dalam hal ini Pemerintah harus memiliki departemen khusus yang menangani permasalahan publik ini dengan aparat yang terlatih dan berjiwa profesional.

Sistem yang ditawarkan oleh Abu Yusuf, masih sangat relevan untuk diterapkan, apalagi sistem *self Assessment* yang berlaku di negara ini juga menimbulkan pemerasan yang dilakukan oleh petugas pajak terhadap wajib pajak seperti tertulis di atas. Rahayu (2009:101) mencatat bahwa Indonesia sampai tahun 1967 pernah menerapkan sistem *Official Assessment* yaitu sistem perpajakan yang inisiatif pemenuhan kewajiban pajaknya berada di pihak fiskus, artinya bahwa fiskuslah yang aktif mencari wajib pajak.

Pada dasarnya sistem apapun yang dipakai, asalkan petugasnya bertanggung jawab dan kesadaran masyarakatnya tinggi, maka ia akan berhasil. dalam hal pemungutan pajak, Abu Yusuf pun seperti telah dijelaskan di atas, tidak sepenuhnya melarang sistem *qibalah* atau *taqbil*. walaupun sistem tersebut jelas-jelas telah menimbulkan kezaliman, beliau membolehkan diberlakukan kembali sistem *qibalah*

Tabel 4.6 Corruption Perception Index (CPI) Score 2008

Country Rank	Country / Territory	CPI Score 2008	Surveys Used**
85	Senegal	3.4	7
	Panama	3.4	5
	Serbia	3.4	6
	Montenegro	3.4	5
	Madagascar	3.4	7
	Albania	3.4	5
	India	3.4	10
92	Algeria	3.2	6
	Bosnia & Herzegovina	3.2	7
	Sri Lanka	3.2	7
	Lesotho	3.2	5
	Gabon	3.1	4
96	Mali	3.1	6
	Jamaica	3.2	5
	Guatemala	3.2	5
	Benin	3.2	6
	Kiribati	3.2	3
	Tanzania	3.0	7
102	Lebanon	3.0	4
	Rwanda	3.0	5
	Dominican Republic	3.0	5
	Bolivia	3.0	6
	Djibouti	3.0	4
	Mongolia	3.0	7
109	Armenia	2.9	7
	Belize	2.9	3
	Argentina	2.9	7
	Vanuatu	2.9	3
	Solomon Islands	2.9	3
	Moldova	2.9	7
115	Mauritania	2.8	4
	Maldives	2.8	6
	Niger	2.8	6
	Malawi	2.8	7
	Zambia	2.8	6
	Egypt	2.8	6
121	Togo	2.8	6
	Viet Nam	2.7	9
	Nigeria	2.7	7
	Sao Tome & Principe	2.7	3
	Nepal	2.7	6
126	Indonesia	2.6	10
	Honduras	2.6	6
	Ethiopia	2.6	7
	Uganda	2.6	7
	Guyana	2.6	4
	Libya	2.6	5
	Eritrea	2.6	5
	Mozambique	2.6	7

Sumber: www.transparency.org

Keadaan di atas, mungkin tidak akan terjadi jika pegawai pajak di Negara ini, memiliki moral seperti yang ditulis oleh Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* (1979:107) bahwa pegawai pajak harus memiliki kriteria sebagai berikut: baik agamanya,

amanah, menguasai ilmu fiqih, cakap, suka bermusyawarah, menjaga harga diri, berani membela kebenaran, orientasi akhirat dalam menjalankan kewajiban, jujur, dan tidak zalim.

4.3.1.4 *Usyur* atau Bea Cukai

Bea adalah pungutan yang dikenakan atas suatu kejadian atau perbuatan yang berupa lalu lintas barang dan perbuatan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan undang-undang, yaitu barang-barang yang dalam pemakaiannya antara lain perlu dibatasi atau diawasi, maka atas barang tersebut telah melekat hak-hak negara. (Rahayu, 2010:49)

Pajak bea cukai dikenal dalam *al-kharaj* dengan istilah *usyur*, sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa *usyur* pertama kali diberlakukan pada masa khalifah Umar bin Khatab ketika Abu Musa Al-Asy'ari menulis surat kepada beliau menceritakan bahwa pedagang kaum muslimin yang mendatangi wilayah kafir *harbi* dikenakan *usyur* (1/10), lalu Umar memerintahkan agar Abu Musa mengambil jumlah pajak yang sama dari mereka, dan dari ahli *dzimmah* 5% dan dari kaum muslimin 2,5% dengan batas minimal jumlah barang dagangan mencapai 200 dirham. Ini lah yang kemudian dalam ilmu fikih dinamakan *al-mu'amalah bil amtsal*.

Jika dilihat relevansi dan hubungan *usyur* dengan pajak bea cukai modern saat ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut: (1) *usyur* merupakan bentuk pajak atas barang niaga yang dibayarkan kepada negara dengan tujuan perlindungan dan kemaslahatan umum. (2) *usyur* merupakan bentuk pajak benda dengan melihat pribadi pemiliknya, sebab jumlah yang dikenakan akan berbeda sesuai dengan agamanya, berbeda dengan pajak bea cukai saat ini yang tidak melihat sisi agama pemiliknya. dalam hal ini, *usyur* yang dikenakan atas muslim, bukan hanya menjadi pajak, namun merupakan kewajiban zakat atas harta niaganya. (3) *usyur* adalah bentuk pajak tidak langsung, karena ia dikenakan atas barang perniagaan yang pembayarannya dilakukan pada pos perbatasan negara baik pintu masuk maupun

pintu keluar sebagaimana pajak bea cukai saat ini. (4) usyur ialah pajak nominal, yang dihitung dari ukuran kadar tertentu, yaitu sebesar 200 dirham sebagai batas minimal, berbeda dengan pajak bea cukai yang mengambil dari dasar nominal terhadap sebagian barang dagangan dengan standar barang yang lain. (Rahmawati, 2010:15)

4.3.1.5 Barang Tambang

Hutahean dkk (2002:89) mencatat bahwa pertambangan merupakan jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), hal ini diberlakukan oleh Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Penerimaan sumber daya alam pertambangan umum meliputi penerimaan *landrent* dan *royalti*. Penerimaan *landrent* proyeksinya dihitung berdasarkan atas luas areal pertambangan, sedangkan yang berasal dari penerimaan *royalti* dihitung berdasarkan atas produk barang tambang yang dihasilkan, tarif yang berlaku, serta nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat.

Formula penerimaan pertambangan umum adalah sebagai berikut: (1) $\text{Landrent} = \text{Luas areal pertambangan} \times \text{tarif}$. (2) $\text{Royalti} = (\text{produk barang tambang} \times \text{tarif}) \times \text{nilai tukar}$.

Jika dilihat relevansi antara pertambangan perspektif APBN Indonesia dan perspektif Al-Kharaj, maka dapat dituliskan sebagai berikut: (1) pertambangan (*ma'din*) dalam *al-kharaj* bukan hanya merupakan hak pemerintah untuk mendapatkan bagian, namun juga merupakan kewajiban zakat bagi muslim, jika harta pertambangannya mencapai 20 misqol emas (85 gram) atau 200 dirham perak. (2) pertambangan dalam *al-kharaj* tidak memberlakukan sistem *landrent* maupun *royalti* sebagaimana dalam APBN Indonesia, namun hanya memberlakukan seperlima dari hasil pertambangan setelah melalui proses pengolahan. (3) pertambangan dalam *al-kharaj*, yang hasilnya mencapai batas minimum sebesar 20 *misqol* emas atau setara dengan 85 gram atau 200 dirham setara dengan 642 gram perak, maka itu menjadi harta zakat yang pos penerimaannya harus terpisah dari penerimaan lainnya.

4.3.1.6 Kekayaan Laut

Kekayaan laut yang ditulis oleh Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* lebih kepada kekayaan materi yang berupa perhiasan permata, mutiara dan sejenisnya. Namun berbeda dengan kekayaan laut yang dimaksud dalam APBN Indonesia, sektor yang dimaksud ialah perikanan, yang bersumber dari pungutan jasa pelayanan di pelabuhan perikanan yang pelaksanaannya di unit pelaksana teknis (UPT) dan pungutan perikanan yaitu pungutan atas pengusaha perikanan dan hasil perikanan.

Dalam pengenaan pungutan hasil perikanan (PHP) berdasarkan jumlah kapal penangkap ikan yang telah menerima surat penangkapan ikan (SPI) dan pungutan pengusaha perikanan (PPP). Dalam penerimaan sumber daya perikanan proyeksinya didasarkan atas tarif pengenaan pungutan hasil perikanan yang berlaku. (Hutahaean dkk, 2002:90)

Abu Yusuf tidak berbicara sektor perikanan dalam *Al-Kharaj*, namun berbicara pada sektor yang lebih besar dari itu, yaitu sektor perhiasan mutiara dan permata. Namun, dalam catatan Ibnu Ja'far (1981:240) bahwa sebagian besar ahli fikih sebenarnya berpendapat bahwa hasil kekayaan tersebut tidak dikenakan apapun, karena menurut mereka ia sama statusnya dengan ikan.

4.3.1.7 Aset dan Kekayaan Negara

Aset negara atau juga dikenal dengan barang milik adalah semua barang yang diperoleh atas beban APBN/APBD atau yang berasal dari perolehan lainnya yang sah sebagaimana tertera dalam UU Nomor 1 Tahun 2004. Kekayaan negara dapat dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kekayaan yang dimiliki pemerintah (domain privat) dan kekayaan yang dikuasai negara (domain publik) dalam landasan konstitusi pada pasal 23 ayat 1 dan pasal 33 ayat 3 UUD 1945.

Dengan lahirnya peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN) yang amanatkan oleh UU No 1/2004, telah terjadi perubahan paradigma dari “penatausahaan barang milik negara/kekayaan negara”

menjadi “pengelolaan barang milik negara/daerah atau BMN/D”. Maka untuk menjalankan *business process* ;pengelolaan BMN/D secara memadai, PP No 6/2006 mengamanatkan terbitnya beberapa produk hukum yang mengatur lebih lanjut aspek pengelolaan BMN/D, seperti (1) peraturan menteri Keuangan Nomor 96/PMK.06/2000 tentang tata cara penggunaan, pemanfaatan penghapusan dan pemindahtanganan Barang Milik Negara, (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 97/PMK.06/2007 tentang penggolongan dan kodifikasi Barang Milik Negara, (3) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 120/PMK.06/2007 tentang penatausahaan Barang Milik Negara, dan (4) peraturan menteri Keuangan Nomor 02/PMK.06/2008 tentang Penilaian Barang Milik Negara. (Abimanyu dan Megantara, 2009:277-278)

Pengelolaan aset negara yang optimal merupakan faktor penting pengendali APBN yang efektif dan Efisien, melalui penghematan belanja modal dan belanja pemeliharaan, peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui pemanfaatan aset, dan mendukung pembiayaan APBN melalui jaminan aset (*underlying asset*) bagi instrumen Surat Berharga Syariah Negara (SBSN). (Abimanyu dan Megantara, 2009:283)

Pengelolaan aset milik negara juga dijelaskan oleh Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*, hanya jenis dan bentuknya yang berbeda, jika dalam *Al-Kharaj* di antara bentuk kekayaan negara yang harus dikelola dengan baik ialah sungai dan tanah produktif yang menganggur. Hal ini disebabkan karena sektor ekonomi yang paling menonjol saat itu adalah sektor pertanian, maka kekayaan negaranya pun berupa penunjang pertanian yang dapat mengoptimalkan penerimaan negara. Sementara kekayaan negara saat ini lebih bervariasi, dapat berupa aset tetap atau aset lainnya seperti aset tak berwujud, aset eks BPPN, aset barang sitaan dan lainnya.

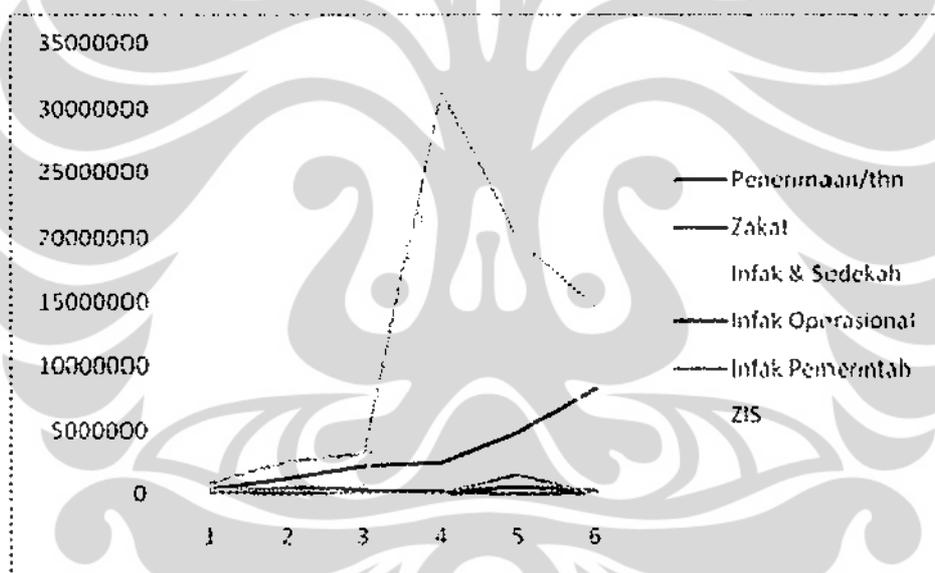
4.3.1.8 Zakat

Tentu zakat bukan termasuk penerimaan negara Republik Indonesia, namun paling tidak sampai saat ini perkembangan zakat di Indonesia cukup signifikan, diiringi dengan banyaknya lembaga zakat yang mengelola harta zakat, infak dan lainnya.

Penelitian mengenai zakat sudah banyak dilakukan oleh para akademisi, bahwa zakat merupakan sumber penerimaan yang sangat potensial, jika sektor ini mau digali.

Baznas mencatat dalam Antara (2010) bahwa potensi zakat setiap tahunnya bisa mencapai angka 19 triliun, namun pada tahun 2008 zakat yang terkumpul baru Rp.900 miliar. Hafidzudin (Antara, 2009) menegaskan bahwa Pada 2006 pengumpulan zakat secara nasional mencapai Rp300 miliar, tahun 2007 meningkat mencapai Rp700 miliar dan pada 2008 naik menjadi 900 miliar. Grafiknya menunjukkan kenaikan, namun tetap saja tidak sebanding dengan potensi zakat yang mencapai Rp19 triliun per tahun.

Gambar 4.1 Grafik Penerimaan ZIS



Sumber: www.baznas.or.id

Surri (1991:52)) mencatat, pada hakikatnya zakat memiliki dampak ekonomi yang sangat positif, paling tidak, ada beberapa poin, di antaranya, pertama, zakat mendorong tumbuhnya investasi, karena harta yang tidak diinvestasikan akan habis oleh zakat, untuk menghindari hal tersebut, maka orang akan terdorong untuk melakukan investasi. Kedua, zakat akan meningkatkan produksi, hal ini disebabkan karena mustahik zakat, biasanya menggunakan hartanya untuk dikonsumsi langsung,

sehingga akan merangsang investasi yang pada akhirnya meningkatkan produksi. Ketiga, zakat berdampak positif terhadap pembangunan ekonomi, karena salah satu mustahik zakat adalah orang yang berhutang, *baitul maal* akan menjamin orang yang memberi piutang, sebagaimana ini juga menjamin orang yang berhutang, maka hal ini akan mencegah kebangkrutan dari kedua belah pihak yang dapat menghalangi dari aktifitas perekonomian.

Sebagaimana, tanpa diragukan lagi bahwa zakat memiliki dampak positif terhadap redistribusi kekayaan, karena zakat sendiri dipungut dari harta yang berkembang, seperti barang niaga, hasil pertanian dan sebagainya, disamping itu, pelaksanaannya yang periodik yaitu setiap satu tahun sekali, bahkan sebulan sekali untuk zakat penghasilan, dan yang terakhir adalah bahwa banyaknya golongan yang menerima bantuan zakat, yaitu sebanyak delapan golongan, seperti yang tercantum dalam Al-Quran. Dan masih banyak lagi hikmah diwajibkannya zakat bagi kaum muslimin.

4.3.2 Relevansi Belanja Negara Menurut *Al-Kharaj* dengan Belanja Negara Menurut Anggaran Belanja Republik Indonesia

Kebijakan belanja negara Indonesia tidak jauh berbeda dengan kebijakan belanja Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj*. Abu Yusuf menggunakan penerimaan negara untuk menggaji para pegawai negara, militer, pemenuhan kebutuhan dasar rakyat, pembangunan infrastruktur, dan bantuan lainnya yang dikhususkan dari harta zakat. Hanya saja belanja negara perspektif Abu Yusuf dan Islam secara keseluruhan menurut Al-Awadh (1985:195) memiliki sistem alokasi terbatas untuk anggaran tertentu seperti zakat yang hanya dipeuntukkan bagi delapan golongan, atau khumus ghonimah yang mengalokasikan untuk militer dan penerimaan lainnya yang juga memiliki alokasi belanja khusus. Sementara ekonomi konvensional tidak memiliki aturan mengenai alokasi anggaran untuk belanja tertentu. bahkan sistem tersebut tidak membolehkan pengalokasian anggaran khusus untuk belanja tertentu. Yang berlaku

adalah bahwa pendapatan apapun bisa dialokasikan untuk berbagai macam pembelanjaan tanpa batas dan alokasi khusus seperti telah dijelaskan di atas

4.3.2.1 Belanja Pegawai

Hutahaean (2002:101) menyebutkan bahwa di negara-negara berkembang dan yang sudah maju sekalipun, anggaran untuk pembayaran gaji pegawai mempunyai andil yang cukup besar pada pengeluaran pemerintah. Oleh karenanya, kebijakan gaji dan pegawai mempunyai dampak yang signifikan pada anggaran suatu negara. Kebijakan kepegawaian mempunyai hubungan dengan kebijakan penggajian, baik dalam tingkatan maupun strukturnya. Dan pengeluaran gaji pegawai ditentukan oleh dua komponen, yaitu jumlah pegawai dan tingkat gaji.

Jumlah pegawai pemerintah yang ada belum tentu menunjukkan kebutuhan yang efisien bagi suatu negara. Di beberapa negara, terutama yang jumlah penduduknya relatif besar, kebijakan kepegawaian pemerintahan terkadang menjadi suatu bagian dari kebijakan tenaga kerja secara nasional, seperti kebijakan mengurangi pengangguran. Sehingga penetapan jumlah pegawai sering tidak mempertimbangkan aspek minimalisasi biaya. Sampai Mei 2010 di Indonesia tercatat jumlah PNS mencapai 4.732.472 sesuai informasi dari Deputi Kepegawaian BKN. Belum lagi jumlah pensiunan yang mencapai jutaan orang. Sehingga sangat berpengaruh pada belanja negara.

Mengenai belanja pegawai dalam *Al-Kharaj* juga dicatat bahwa pemerintah harus bertanggung jawab dan berkewajiban memberikan gaji pegawai yang layak bagi pegawai yang telah bekerja untuk pelayanan publik yang dialokasikan dari pajak *kharaj*. Bahkan bukan hanya gaji pegawai, dalam Islam, segala yang menjadi pelayanan publik, maka semua masyarakat berhak mendapatkannya, hal itu mencakup pendidikan, kesehatan, air minum, penerangan dan bentuk pelayanan publik lainnya yang alokasinya dapat diperoleh dari harta zakat jika ada salah satu dari delapan golongan yang berhak menerima.

4.3.2.2 Belanja Pertahanan Militer

Departemen Pertahanan (Dephan) mengalami peningkatan rata-rata 13,2 persen per tahun, yaitu dari Rp20,8 triliun (0,8 persen dari PDB) dalam tahun 2005 menjadi sebesar Rp30,2 triliun (0,6 persen dari PDB) dalam tahun 2008. Dengan perkembangan ini, dalam kurun waktu empat tahun terakhir, porsi anggaran belanja Dephan terhadap total alokasi belanja K/L menurun dari sekitar 17,2 persen pada tahun 2005 menjadi sebesar 11,3 persen pada tahun 2008. Realisasi anggaran belanja Dephan dalam kurun waktu tersebut, sebagian besar merupakan realisasi anggaran dari program: (1) pengembangan pertahanan matra darat, dengan alokasi anggaran Rp8,7 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp1,2 triliun pada tahun 2008; (2) pengembangan pertahanan matra laut, dengan alokasi anggaran Rp3,1 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp900,4 miliar pada tahun 2008; (3) program pengembangan pertahanan matra udara, dengan alokasi anggaran Rp2,4 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp875,3 miliar pada tahun 2008; serta (4) pengembangan industri pertahanan, dengan alokasi anggaran Rp19,7 miliar pada tahun 2005 menjadi Rp4,5 triliun pada tahun 2008. Program-program tersebut bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pertahanan guna mewujudkan agenda Indonesia yang aman dan damai. (APBN 2009: IV-37)

Realisasi anggaran Dephan dalam periode tersebut antara lain digunakan untuk membiayai pelaksanaan kegiatan-kegiatan: (1) pembangunan dan pengembangan kekuatan dan kemampuan sistem, personel, materiil dan fasilitas TNI; (2) pembentukan kemampuan pertahanan pada skala kekuatan pokok minimum (*minimum essential force*) mencapai kesiapan alutsista rata-rata 45 persen dari yang dimilikinya, dengan pencapaian rata-rata 35 persen pada tahun 2005 dan 40 persen pada tahun 2008; serta (3) penambahan baru, menghidupkan kembali, atau *repowering* terhadap alat utama sistem persenjataan (alutsista) yang secara ekonomi masih bisa dipertahankan. (APBN 2009: IV-37)

Abu Yusuf mengalokasikan anggaran pertahanan yang berasal dari *ghonimah* (rampasan perang). Gaji prajurit perang diperoleh dari bagian 4/5 rampasan perang yang diperoleh dari musuh, berbeda dengan APBN Indonesia yang mengalokasikan gaji TNI/POLRI termasuk dalam belanja pegawai. Perhatian terhadap kebutuhan militer, menjadi fokus Abu Yusuf, hal ini terlihat dari catatan beliau tentang sektor tersebut, bukan hanya membahasnya secara rinci, namun meletakkannya di awal bab, yaitu bab tentang pembagian harta *ghonimah*.

4.3.2.3 Pembangunan Infrastruktur

Dalam kaitan dengan belanja negara, masih ada isu yang cukup penting yaitu investasi pemerintah dalam bentuk pembangunan infrastruktur. Sedikitnya ada tiga persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian. Pertama, bagaimana proyek-proyek dari investasi pemerintah tersebut dinilai (*appraised*). Kedua, apakah keseluruhan program dari investasi pemerintah tersebut konsisten atau sesuai dengan kondisi ekonomi makro dan kapasitas kelembagaan yang dimiliki. Ketiga, bagaimana masalah-masalah yang dihadapi dalam menyiapkan program investasi pemerintah tersebut dapat diatasi.

Secara teoritis, kegiatan investasi pemerintah semestinya didasarkan pada adanya kegagalan pasar (*market failure*) dan tujuan-tujuan sosial, walaupun pada level operasional tertentu ada sejumlah lembaga pemerintah yang juga terlibat dalam aktifitas investasi yang bertujuan komersial. Sehingga, sebagai dampaknya, belanja modal (*capital expenditure*), sering bercampur dengan biaya operasional, pemeliharaan, biaya utang dan cicilan utang.

Belanja pemerintah yang berupa pembangunan infrastruktur yang bertujuan untuk investasi telah juga menjadi perhatian Abu Yusuf dalam *Al-Kharaj* pada abad ke-2 Hijriah silam. Proyek investasi yang menjadi perhatian saat itu adalah membangun kembali pusat irigasi, agar dapat berfungsi dengan baik, sehingga akan

menghasilkan pertanian yang bagus yang pada akhirnya meningkatkan jumlah pajak dan zakat, lalu bertambahlah penghasilan nasional.

Tabel 4.7 APBN-P 2008 dan 2009

	APBN-P 2008	% thd PDB	APBN 2009	% thd PDB
A.Pendapatan Negara dan Hibah	895,0	20,0	985,7	18,5
I.Penerimaan Dalam Negeri	892,0	19,9	984,8	18,5
1.Penerimaan Perpajakan	609,2	13,6	725,8	13,6
2.Penerimaan Negara Bukan Pajak	282,8	6,3	256,9	4,8
B.Belanja Negara	989,5	22,1	1.037,1	19,5
I.Belanja Pemerintah Pusat	697,1	15,5	716,4	13,4
A.Belanja Departemen	290,0	6,5	322,3	6,0
B.Belanja Non Departemen (Subsidi, bunga, utang dll)	407,0	9,1	394,1	7,4
II.Transfer ke Daerah	292,4	6,5	320,7	6,0
C.Defisit Anggaran (A-B)	-94,5	-2,1	-51,3	-1,0
D.Pembiayaan (I+II)	94,5	2,1	51,3	1,0
I.Pembiayaan Dalam Negeri	107,6	2,4	60,8	1,1
Obligasi Pemerintah (SUN), neto	117,8	2,6	54,7	1,0
II.Pembiayaan Luar Negeri (neto)	-13,1	-0,3	-9,4	-0,2
1.Penarikan Pinjaman LN (bruto)	48,1	1,1	52,2	1,0
2.Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	-61,3	-1,4	-61,6	-1,2

Sumber: Abimanyu dan Megantara (2009:143)

Pada tahun 2009 alokasi belanja pemerintah (*government expenditure*) khususnya belanja subsidi kepada rumah tangga dan belanja infrastruktur merupakan bentuk paket stimulus fiskal, yaitu suatu instrumen ekonomi yang potensial untuk menahan perlambatan ekonomi. Dimasukkannya belanja subsidi dan infrastruktur ke dalam paket stimulus fiskal tergolong kebijakan baru. (Abimanyu, 2009:146)

Tabel 4.8 Paket Stimulus Penyesuaian APBN 2009 (dalam triliun rupiah)

Total Stimulus Fiskal	73,3
Pajak	43,0
Subsidi Pajak	13,3
Subsidi Non Pajak	17,0
Belanja Infrastruktur	11,2

Sumber: Abimanyu dan Megantara (2009:146)

Dari pembahasan mengenai penerimaan dan belanja negara perspektif Abu Yusuf dan APBN Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa ada beberapa instrumen kebijakan keuangan publik perspektif APBN Indonesia baik penerimaan maupun belanja yang tidak ada dalam struktur APBN perspektif Abu Yusuf, begitupun sebaliknya. Hal ini dapat dijelaskan melalui tabel berikut.

Tabel 4.9 Perbandingan APBN Perspektif Abu Yusuf dan APBN Indonesia

Penerimaan		Belanja	
Tidak ada dalam Al-Kharaj	Tidak ada dalam APBN Indonesia	Tidak ada dalam Al-Kharaj	Tidak ada dalam APBN Indonesia
Pajak penghasilan (PPh)	Zakat	Bunga dan cicilan hutang luar negeri	Pemenuhan kebutuhan dasar warga
Pajak Pertambahan Nilai (PPN)	Jizyah	Subsidi	Mustahik zakat
Migas	Rampasan Perang		
Pajak ekspor			

Sumber: Abu Yusuf (1979) dan Rahayu (2010) dengan pengolahan

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa paling tidak ada empat jenis penerimaan APBN R.I yang tidak ada dalam kebijakan penerimaan perspektif Abu Yusuf, hal ini

karena selain penerimaan yang berbentuk pajak, Abu Yusuf menjadikan zakat dengan segala sektor yang dicakup olehnya sebagai penerimaan negara, sehingga tidak perlu lagi ditambahkan dengan bentuk pajak yang lain. Sementara dalam APBN R.I zakat tidak menjadi sumber penerimaan negara. Sementara yang terkait dengan pembelanjaan, tentu bunga tidak masuk dalam perspektif *Al-Kharaj*, karena kandungan riba yang ada padanya. Begitupun dengan subsidi, karena perspektif Abu Yusuf, bukan sekedar subsidi yang diberikan, tetapi pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia.

4.4 Deskripsi Latar Belakang Sosial Ekonomi Pada Masa Abu Yusuf dan Proyeksinya dalam Konteks APBN R.I

4.4.1 Abu Yusuf Dalam Lintasan Sejarah

Ya'qub bin Ibrahim bin Hubaib Al-Anshari yang dikenal dengan Abu Yusuf dilahirkan di Kufah pada tahun 113 H, disana pulalah beliau tumbuh dan menimba ilmu. Di usianya yang dini beliau sudah belajar hadits dari para gurunya; Abu Ishak Assyaibani, Yahya bin Said Al-Anshari, Hisyam bin Urwah, Atha bin Assaib. Muhammad bin Ishak, setelah itu beliau juga menimba ilmu kepada ahli fiqih dari Kufah yang bernama Abdurrahman bin Abi Laila, barulah kemudian beliau berguru kepada Abu Hanifah, dan berinteraksi dengan ilmu dan secara rutin mengikuti majlis ilmu Abu Hanifah selama 17 tahun. Namun karena masalah ekonomi, sehingga Abu Yusuf terkadang tidak sempat datang untuk belajar, karena harus mencari nafkah, setelah Abu Hanifah mengetahui permasalahan yang dihadapi oleh muridnya yang cerdas, maka seluruh biaya hidupnya ditanggung oleh sang guru agar Abu Yusuf dapat berkonsentrasi untuk menimba ilmu. (Al-Hunaidil, 1406 H:129-130)

Sikap dan perlakuan Abu Hanifah terhadap muridnya tersebut memunculkan kekaguman dan penghargaan, betapa tidak, beliau menanggung seluruh beban keuangan muridnya juga mangajarinya ilmu dan etika. Jika sejarah tidak secara gamblang menceritakan tentang harta kekayaan dan tanah yang ditinggalkan Abu Hanifah, maka beliau sudah cukup bangga Karena telah melahirkan murid-murid

yang telah memenuhi dunia dengan ilmu dan pemahaman sekaliber Abu Yusuf, Muhammad bin Hasan Asy-Syaibani, Zufar dan Alhasan bin Ziyad.

Dalam catatan Al-Hunaidil, (1406:131) dijelaskan bahwa belum merasa cukup menimba ilmu dari Abu Hanifah dengan *madrasaturra'yi*, berangkatlah beliau ke Madinah dan menimba ilmu kepada ulama terkenal di sana yaitu Imam Malik. Yang dikenal dengan madrasah Hadits, sehingga Abu Yusuf mengkombinasikan keduanya. Pulanglah beliau ke Irak dengan berbekal ilmu ulama madinah yang dikenal dengan ahli riwayat dan ilmu ulama kufah yang dikenal dengan ahli dirayat atau ra'y (pendapat). Kedua ilmu tersebut sangat membantunya dalam periwayatan hadits. Sehingga salah seorang muridnya Yahya bin Ma'in bersaksi tentangnya: "aku tidak pernah melihat ahli *ra'yi* lebih matang, menguasai dan lebih shahih dalam periwayatan Hadits yang melebihi Abu Yusuf".

4.4.1.1 Abu Yusuf Seorang *Qodhi* (Hakim) dan Mujtahid

Abu Hanifah pernah berkomentar tentang murid-muridnya. Beliau berkata: Muridku ada 36 orang, 28 orang di antaranya layak menjadi para *qadhi* (hakim), 6 orang layak untuk menjadi ahli fatwa dan 2 orang layak untuk mengarahkan para hakim dan ahli fatwa. Sambil menunjuk ke arah Abu Yusuf dan Zufar. Dan ketika Imam Abu Hanifah meminta pendapat Abu Yusuf tentang terpilihnya beliau sebagai *qadhi* pada saat yang sama Abu Yusuf meminta beliau agar menerima amanah tersebut lalu Abu Hanifah berkata: Jika aku jadi *qadhi* maka kaupun layak. Perkataan tersebut menjadi informasi rujukan khalifah Harun Ar-Rasyid yang mengatakan: Abu Hanifah telah melihat dengan mata hatinya apa yang tidak bisa dilihat oleh mata kepalanya.

Abu Yusuf menjadi *qadhi* sejak tahun 166 H/782 M pada masa khalifah Al-Mahdi dan puncaknya pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid saat beliau diangkat menjadi *qadhi qudhat* (hakimnya para hakim). Jabatan tersebut baru kali pertama terjadi sepanjang sejarah per-*qadhi*-an dan Abu Yusuf lah yang berperan sepanjang sejarah Islam. Jabatan tersebut telah memberikan Abu Yusuf kesempatan untuk menyebarkan madzhab Imam Abu Hanifah dan menjadikannya madzhab resmi dan

rujukan untuk masalah hukum dan fatwa, sehingga tersebarlah madzhab Abu Hanifah di Irak dan menjadi rujukan masyarakat dalam bermuamalah. Hal tersebut juga dikarenakan Abu Yusuf memilih murid-muridnya untuk menjadi hakim di Negara-negara bagian yang selalu mentaati ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh Abu Yusuf. (Al-Ma'rifah, 2010)

Dalam ensiklopedi Al-Ma'rifah (2010) dijelaskan bahwa Para ahli sejarah sepakat bahwa Abu Yusuf adalah orang yang paling berperan dalam penyebaran madzhab Abu Hanifah, beliau juga dikenal sebagai ahli fiqih pada masanya, beliau adalah yang pertama kali meletakkan dasar-dasar ilmu usul fiqih dengan madzhab Abu Hanifah dan telah banyak mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat serta aktif menyebarkan paham hanafiyyah di seantero bumi. Meskipun Abu Yusuf adalah murid Abu Hanifah yang menimba ilmu hukum Islam darinya, dan pengikut setianya dalam mayoritas masalah, namun pola pikir Abu Yusuf belum tentu sama dengan gurunya. Sebagai bukti sebagian ulama menganggap beliau adalah seorang *mujtahid* dengan hasil ijtihadnya sendiri tanpa mengikuti ijtihad ulama lain, seperti Imam yang empat (Imam Abu Hanifah, Imam Malik, Imam Syafii, Imam Ahmad).

4.4.1.2 Abu Yusuf, Harun Ar-Rasyid dan Konsep Ekonomi Kitab *Al-Kharaj*

Dalam ensiklopedi al-Ma'rifah (2010) ditulis bahwa Abu Yusuf memiliki hubungan sangat erat dengan khalifah Harun Ar-Rasyid, dan menempati posisi istimewa di sisinya. Dalam sejarah bahkan diceritakan bahwa Abu Yusuf berangkat haji bersamanya, mengimaminya shalat dan mengajarnya. Juga yang paling dikenal dalam sejarah bahwa beliau menuliskan buku *Al-kharaj* untuk mengatur sistem keuangan publik dan perpajakan pada pemerintahan Harun Ar-Rasyid. Beliau berkata: "Aku telah menulis apa yang kau minta, dan aku telah menjelaskannya dengan gamblang, maka pahami dan hayati, baca dan ulangi terus hingga kau menghafalnya karena buku itu adalah hasil ijtihadku untukmu."

Khalifah Harun Ar-Rasyid dalam catatan Ibnu Katsir (1999:243) dikisahkan bahwa ia dikenal memiliki perangai yang sangat baik, hampir tidak ada kebaikan

satupun yang terlewatkan, di atas cincinnya terukir kalimat *laa ilaaha illallah*, bahkan dikisahkan bahwa setiap hari khalifah Harun Ar-Rasyid melaksanakan sholat sunnah sebanyak 100 raka'at sampai ia meninggal kecuali jika berhalangan. Ia sering menunaikan ibadah haji dan berjihad, tahun ini haji, tahun depannya jihad, disamping itu ia dikenal sangat dermawan, ia mengeluarkan uang sebesar 1000 dirham dari saku pribadinya untuk sedekah, kecintaannya terhadap ulama dan *fuqaha* selalu mendorongnya menunaikan ibadah haji bersama dengan 100 orang ahli fikih dan ulama dengan membawa serta anak-anaknya. Dari mereka juga sang khalifah sering meminta nasihat.

Kitab *Al-Kharaj* dikenal sebagai kitab yang menjadi rujukan penting bukan hanya dalam urusan keuangan publik, namun sosial secara keseluruhan. Kitab tersebut ditulis atas permintaan Khalifah harun Ar-Rasyid agar Abu Yusuf menulis untuknya sebuah buku tentang pedoman keuangan Negara yang sesuai dengan syariat Islam. Kitab *Al-Kharaj* menjelaskan tentang pendapatan Negara (*mawariduddaulah*) dengan beragam sumbernya dalam syariat bukan hanya *al-kharaj* sebagaimana judulnya, serta bagaimana pendistribusiannya, juga menjelaskan tentang cara pengumpulan kekayaan Negara dan kewajiban yang harus dilakukan institusi Baitul Maal. (Al-Hunaidil, 1406:136)

Dalam *Al-Kharaj*, Abu Yusuf menyarankan khalifah agar mengadakan pertemuan rutin dengan rakyatnya satu atau dua bulan sekali. Pertemuan tersebut dalam rangka mengetahui kezaliman-kezaliman yang terjadi baik antara pemerintah terhadap rakyatnya atau sebaliknya atau rakyat dengan rakyat. Sehingga tidak ada kezaliman yang tersisa. Sebagaimana beliau juga menyarankan agar memenuhi tuntutan para petani dan *ahlul kharaj* tentunya yang mengandung maslahat seperti masalah irigasi, juga mewajibkan institusi baitul maal untuk membiayai proyek-proyek tersebut, yang kesemuanya dapat disimpulkan bahwa Abu Yusuf telah meletakkan dasar keuangan Negara dan perpajakan Islam yang komprehensif dan sesuai dengan hukum Islam. (lihat, Abu Yusuf, 1979)

Ia adalah salah seorang ahli ekonomi yang tersohor pada generasi pertama. Ketenarannya dipengaruhi oleh satu sisi adalah murid Imam Abu Hanifah, di sisi lain adalah karyanya yang monumental yaitu kitab *Al-Kharaj*. buku tersebut menjadi salah satu referensi tentang pendapatan public dalam Negara Islam selain itu juga mencakup gagasan-gagasan ekonomi baik makro maupun mikro.

Abu Yusuf dikenal juga sebagai bapak ekonomi yang belum pernah ada satu ulama pun yang mensejajarinya, di antara gagasannya adalah merubah nilai riil uang dan apa yang harus dilakukan pada saat itu terhadap transaksi kredit perdagangan, dan masalah *ihtikar* (menimbun barang) yang mencakup beberapa macam barang dagangan. Beliau juga diyakini telah mencetak *blue print* tentang kebijakan ekonomi suatu Negara, sebagaimana beliau juga berbicara tentang pengeluaran investasi seperti penggalian kanal, pembangunan jalan, jembatan dan bendungan sungai. Beliau juga telah melakukan kajian tematik tentang proyek-proyek dalam skala nasional dan telah meletakkan dasar-dasar pendapatan publik, serta menjelaskan peluang-peluang investasi dalam bidang pertanian dan pemasaran. (Al-Ani, 2010)

Pada tanggal 5 Rabiul Awwal 182 H bertepatan dengan 21 april 798 M Abu Yusuf meninggal dunia dan dishalatkan oleh Khalifah Harun Ar-Rasyid, dan diperintahkan agar dikubur di pemakaman keturunan Quraisy. Di detik-detik kematiannya beliau sempat berkata: "Ya Allah, sesungguhnya diriku tidak pernah berbuat dzalim dalam mengadili antara dua orang dari hamba-hamba-Mu dengan sengaja, sungguh aku telah berjihad dalam suatu hukum sesuai tuntunan Quran dan Sunnah." (Al-Ma'rifah, 2010)

4.4.2 Refleksi Latar Belakang Ekonomi, Sosial, Politik Kitab *Al-Kharaj*

4.4.2.1 Latar Belakang Sosial Politik

Majid (2003) mencatat bahwa jika dilihat dari masa kehidupan Abu Yusuf, menunjukkan bahwa ia hidup pada masa transisi dua zaman kekhilafahan dalam Islam yaitu pada akhir kekuasaan bani Umayyah dan kekuasaan bani Abbasiyyah.

Sejarah mencatat bahwa dinasti Abbasiyyah berhasil didirikan setelah munculnya berbagai pemberontakan yang dilakukan oleh keturunan Al-Abbas dan para penentang lainnya terhadap kekuasaan bani Umayyah di Damaskus. Ketidakberdayaan menghadapi pemberontakan massal yang berkepanjangan tersebut telah menyebabkan tumbanganya bani Umayyah pada tahun 750 M /132 H dengan dikalahkannya khalifah Marwan II.

Menurut Majid (2003) tidak lama setelah perpindahan kekuasaan kepada bani Abbasiyyah Abu Yusuf pindah dari Kufah ke Baghdad pada tahun 166 H / 782 M. yang disambut hangat oleh al-Mahdi dengan mengangkatnya sebagai hakim di Baghdad Timur. Jabatan hakim tersebut terus dipegangnya sampai masa pemerintahan al-Hadi (165 H-170 H). menurut William Muir dalam Majid (2003) masa al-Mahdi adalah masa peralihan dari pemerintahan Abbasiyyah yang telah terkesan keras kearah pemerintahan yang lembut dan makmur. Hal ini dapat dibuktikan dari sikapnya yang memulai pemerintahan dengan membebaskan semua tahanan yang berada dipenjara, hanya mereka yang dianggap berbahaya tidak dibebaskan. Pada masa inipun terlihat usahanya yang sangat positif kearah pembebasan daerah yang selama ini terkekang oleh pemerintahan sebelumnya.

Setelah al-Mahdi, yang menjabat sebagai Khalifah berikutnya adalah al-Hadi, tidak lama kemudian dilanjutkan oleh adiknya yaitu Harun Ar-Rasyid. Pada masa Harun Ar-Rasyid inilah Abu Yusuf mencapai puncak karirnya dalam jabatan kenegaraan, karena beliau diangkat menjadi *Qadhi Qudhat*, yaitu ketua majlis para hakim. Pada masa ini pula yang dalam analisis sejarah ditetapkan sebagai puncak kejayaan Islam atau sering disebut zaman keemasan Islam (*The Golden Age of Islam*)

Majid (2003) menjelaskan bahwa Harun Al-Rasyid merupakan khalifah paling besar dan cemerlang dalam kurun pemerintahan bani Abbasiyyah. Catatan sejarah menginformasikan bahwa beliau telah memerintah selama 23 tahun, dan telah membangun sebuah kemajuan dan kejayaan yang luar biasa di bidang politik, ekonomi, perdagangan dan ilmu pengetahuan serta peradaban Islam, sehingga banyak

ditemukan kisah yang menceritakan tentang keagungannya. Di bawah pemerintahan Harun Al-Rasyid ini pulalah Baghdad menjadi kota metropolitan dan kota utama bagi dunia Islam yang dijadikan sebagai pusat pendidikan, ilmu pengetahuan, pemikiran dan peradaban Islam, serta pusat perdagangan ekonomi dan politik.

4.4.2.2 Konteks Sosial Ekonomi dan Proyeksinya Dalam Konteks APBN R.I

Prestasi luar biasa yang juga dicapai pada masa pemerintahan dinasti Abbasiyyah adalah kemajuan dalam bidang sosial ekonomi. Hal ini terlihat dari stabilnya kondisi perekonomian Negara dan masyarakat. Kondisi ini pada gilirannya menjadikan kota Baghdad sebagai lalulintas perdagangan antarnegara. Hal ini erat kaitannya dengan terkumpulnya beberapa bekas wilayah kekuasaan besar seperti Byzantium dan kekaisaran Sasaniah ke dalam satu wilayah Abbasiyyah di bawah kekuasaan tunggal Khalifah. Akibatnya memberi pengaruh positif terhadap pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Negara yang pada gilirannya menjadikan kota Baghdad sebagai pusat perekonomian yang sangat besar dan mampu menyediakan segala bentuk kebutuhan penduduk terhadap barang maupun jasa.

Selain itu segala bentuk aktivitas ekonomi dapat berjalan dengan lancar. Hal ini didukung oleh segala bentuk aktivitas masyarakat yang aktif dalam menyediakan segala bentuk sumber-sumber ekonomi seperti sektor pertanian, industri, perdagangan, jasa transportasi, kerajinan dan pertambangan. Beberapa wilayah yang berada di bawah Abbasiyyah memiliki tanah dan lahan yang sangat subur, seperti Iraq dan Mesir yang kondisi geografisnya mempunyai banyak oase dan irigasi. Sementara pada dataran Afrika juga terkenal sebagai wilayah penghasil gandum dan minyak. Sedangkan Armenia, Afrika Utara, Spanyol, Sudan, Asia Tengah dan Afrika Tengah terkenal dengan penghasilan tambang seperti emas, perak dan lainnya. Begitu pula pada wilayah lain seperti Iran, Syria dan Mesir yang penduduknya terkenal sangat kreatif dengan kerajinan tangannya. (Majid; 2003).

Majid (2003) mencatat adanya pelabuhan besar seperti teluk Persia dan laut merah yang membuka jalan menuju lautan India dan pelabuhan Syria dan Mesir yang

dikenal dengan Alexandria, serta pelabuhan Sisilia dan Gibraltar yang mejadi lalulintas menuju Eropa telah membuka aktivitas perdagangan antar Timur dan Barat sehingga aktivitas perdagangan ekspor dan impor pun berlangsung dengan sangat lancar.

Aktivitas perdagangan yang terjadi pada masa Harun Ar-Rasyid tidak hanya terbatas pada wilayah kekhilafahan saja, karena aktivitas ini juga mencakup wilayah kawasan di luar kekuasaan Islam, dan sampai ke Cina. Sementara Negara Cina, ketika itu sedang terjadi masa revolusi komersial. Jika dilihat dari hubungan perdagangan dan ekonomi antara kedua Negara ini sangat baik dan saling menguntungkan kedua belah pihak. Begitu pula dengan Negara lain seperti; Afrika Utara, Turki, Asia Tengah, serta Italia. Hal ini menjadikan semua permintaan (*demand*) terhadap berbagai macam komoditas menjadi semakin meningkat dan secara bersamaan member dampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat Abbasiyah yang dapat dilihat dari adanya kesetaraan ekonomi. Dengan kata lain tidak member kesan perbedaan yang begitu mencolok antara kelas atas dan kelas bawah. (Majid, 2003)

Pada aspek lain kondisi perekonomian pemerintah yang stabil juga berdampak positif terhadap beberapa pertanian regional, yang semula memberi kesan merosot dan cenderung menjadi bagian yang sangat dilematis. Pada masa ini dikelola dengan sangat intensif, sehingga dapat menghasilkan pertanian yang baik dan beragam. Maurice Lombard, dalam Didin saifuddin memuat beberapa rincian yang dihasilkan pada masa itu sebagaimana digambarkan dalam tabel-tabel. (Majid, 2003)

Tabel 4.10 Hasil Pertanian Regional Masa Abu Yusuf

Perkebunan	Daerah Produksi
Kurma	Jerid, Teluk Persia, Tunis Selatan
Kacang-kacangan	Tabessa
Buah ara	Malaga
Kismis	Malaga
Tebu	Spanyol Timur
Kapas	Transaksonia, Iran, Irak Utara
Anggur	Mesir, Arabia Utara
Bahan pengawet	Damaskus
Jagung	Mediterrania
Gabah	Syiria
Pohon olive	Mediterrania, Syiria, Mesopotamia
Gula	Mesir
Jeruk	Syiria
Kentang	Palestina, Mesir
Apel	Syiria
Kunyit	Yaman

Sumber: Majid (2003)

Jika dilihat kondisi perekonomian pada masa Abu Yusuf, dengan sektor pertanian yang menjadi tumpuan perekonomian karena lahan yang subur, maka sebenarnya, secara geografis, Indonesia sebagai negara agraris memiliki potensi yang sama, jika pemerintah memiliki i'tikad baik dalam mengurus sektor pertanian.

Suburnya lahan pertanian pada masa Abu Yusuf, dan keinginan yang sangat baik dari pemerintah untuk mengembangkan sektor tersebut, menjadi kunci keberhasilan pembangunan ekonomi pada masa itu, tatanan perekonomian yang dibangun Abu Yusuf membuat geliat sektor ini semakin bertambah, sehingga hasil pertanian sangat melimpah yang pada gilirannya membuat para petani berfikir untuk

menjual hasilnya ke luar negeri, lalu bergeraklah sektor perdagangan, dengan undang-undang perpajakan yang adil dan tidak menzalimi para pedagang, sektor ini pun tumbuh pesat, sebagai contoh tidak ada *double tax* bagi seorang pedagang muslim jika ia telah membayar zakat perdagangan sebesar 2,5 persen.

Namun demikian, *Al-Kharaj* sebagai sebuah karya intelektual klasik, memiliki beberapa sisi pemikiran yang mungkin tidak sesuai untuk penerapan saat ini, contohnya sumber pendapatan yang berasal dari rampasan perang dan *jizyah*, karena keduanya tidak mungkin direalisasikan saat ini. Akan tetapi, *ijtihad* Abu Yusuf yang menyatakan bahwa *ghanimah* tidak hanya mencakup rampasan perang, namun kekayaan laut, barang tambang dan harta temuan juga merupakan *ghanimah*, karena semuanya memiliki kadar pajak yang sama yaitu 20 persen untuk negara.

Latar belakang sosial ekonomi pada masa Abu Yusuf, semestinya menjadi bahan renungan bagi bangsa ini, dengan lahan pertanian yang sangat luas dan subur, bukan tidak mungkin bangsa ini akan maju dan terus meningkat kehidupannya, jika mengambil langkah-langkah seperti yang telah dilakukan oleh Abu Yusuf beberapa ribu tahun silam.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

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

1. Kebijakan pengelolaan keuangan publik dalam *Al-Kharaj* meliputi penerimaan dan pengeluaran negara. Adapun penerimaan negara perspektif Abu Yusuf adalah: *kharaj*, zakat, *usyur*, *jizyah*, *ghonimah* (rampasan perang termasuk di dalamnya kekayaan laut dan pertambangan), perairan, aset milik negara yang menjadi sumber penerimaan seperti *qotho'i* dan tanah mati yang tidak dikelola. Selain itu tujuan dibuatnya pedoman pengelolaan keuangan negara adalah untuk menciptakan keadilan di masyarakat dan optimalisasi penerimaan negara, dalam rangka mewujudkannya, Abu Yusuf melakukan reformasi di dalam bidang perpajakan, di antaranya dengan merestrukturisasi sistem perpajakan pertanian dari sistem *masahah* kepada sistem *muqosamah*, dengan sistem yang baru ini, negara mendapatkan penerimaan yang sangat signifikan, disamping dapat mengoptimalkan sektor pertanian. Kemudian ia juga membuat kriteria pegawai pajak dengan sangat ketat, hal ini bertujuan agar tidak terjadi ketidakadilan yang dilakukan pemerintah terhadap rakyat. Di samping itu Abu Yusuf ber-*ijtihad* bahwa barang tambang yang tidak sampai nishab zakat juga dikenakan pajak sebesar 20% serta rikaz (barang temuan), dan keduanya tergolong ke dalam harta *ghonimah*. Dalam kebijakannya, Abu Yusuf juga meniadakan pajak ganda dalam sektor perdagangan, dimana ia tidak mewajibkan *usyur* (bea cukai) bagi pedagang Muslim yang telah membayar zakat.
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia mencakup, pertama: penerimaan dalam negeri: (I) penerimaan migas yang

terdiri dari minyak bumi dan gas alam. (2) penerimaan non migas yang terdiri dari: pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, bea masuk, cukai, pajak ekspor, pajak bumi dan bangunan, pajak lainnya, penerimaan bukan pajak, laba bersih minyak. Kedua: Penerimaan pembangunan, yang terdiri dari dua unsur: bantuan program dan bantuan proyek. Sementara pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin yang terdiri dari (1) belanja pegawai (2) belanja barang (3) subsidi daerah otonom (4) bunga dan cicilan utang (5) Subsidi bahan bakar minyak dan pengeluaran rutin lainnya. Kedua, pengeluaran pembangunan yang meliputi pembiayaan rupiah dan bantuan proyek. Disamping itu APBN R.I juga memiliki peran strategis yang memberi dampak terhadap sektor riil, moneter dan cadangan devisa serta mengatur pokok-pokok kebijakan fiskal.

3. Diperlukan kebijakan pengelolaan keuangan publik yang pro rakyat demi mewujudkan kemaslahatan di masyarakat dan negara. Melihat bahwa, beberapa instrumen kebijakan pengelolaan keuangan publik perspektif *Al-Kharaj* Abu Yusuf masih relevan dan sangat tepat untuk APBN Republik Indonesia. Khususnya mengenai instrumen zakat dan reformasi kepegawaian. Zakat menjadi penerimaan negara yang paling efektif sepanjang sejarah ekonomi Islam. Salah satu bentuk zakat ialah zakat pertanian, di Indonesia ini bisa menggantikan *kharaj* pada zaman Abu Yusuf, karena Indonesia tergolong tanah *usyuriyyah*, dimana yang dipungut adalah zakat pertanian, mengingat Indonesia adalah negara agraris, maka zakat dalam bentuk ini dapat menjadi penerimaan yang sangat efektif. Dengan diberlakukannya zakat, maka semestinya tidak ada lagi bentuk pajak lain yang memberatkan, kecuali jika negara membutuhkan. Sebagaimana reformasi kepegawaian dengan saringan super ketat yang dilakukan oleh Abu Yusuf juga masih sangat relevan untuk diberlakukan di Indonesia. Hal ini dilakukan dalam rangka meminimalisir praktek korupsi dan pencurian uang negara oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab.
4. *Al-Kharaj* adalah sebuah pedoman pengelolaan keuangan publik pada masa pemerintahan Harun Ar-Rasyid yang dikenal sebagai khalifah paling besar

dan cemerlang dalam kurun pemerintahan Daulah Abbasiyyah, ia memerintah selama kurang lebih 23 tahun dan dalam rentang waktu itu ia telah membangun sebuah kemajuan yang luar biasa di bidang politik, ekonomi, perdagangan dan ilmu pengetahuan, pada zamannya pula Baghdad menjadi pusat perdagangan dunia, ilmu pengetahuan serta peradaban Islam. Selain itu sektor pertanian juga menjadi unggulan, karena beberapa wilayah memiliki tanah yang sangat subur seperti Irak dan Mesir, dengan kondisi perekonomian yang stabil sehingga berdampak positif terhadap pertanian regional yang dikelola dengan sangat intensif. Dengan potensi kekayaan negara yang sangat besar, maka perlu kebijakan pengelolaan yang baik dan adil, lalu dimintalah Abu Yusuf untuk menyusun sebuah pedoman tentang keuangan publik yang adil, sebagaimana permintaan Harun Ar-Rasyid secara langsung kepada Abu Yusuf. Oleh karena itu Abu Yusuf sangat berperan sebagai pembuat kebijakan pengelolaan keuangan negara yang adil yang tertuang dalam *Al-Kharaj*.

5.2 Saran

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

1. Bagi pemegang kebijakan:
 - a. Indonesia patut mencontoh Abu Yusuf dalam mengoptimalkan lahan pertanian yang subur sebagai negara agraris dengan hasil pertanian yang melimpah, mengingat pertanian merupakan sumber pendapatan yang sangat potensial, sehingga dapat menjadi kontribusi terbesar dalam penerimaan negara
 - b. Reformasi kepegawaian perlu dilakukan di negeri ini, karena dengannya akan terwujud *clean governance*, sehingga negara lebih optimal dalam mengelola kekayaannya serta tidak melulu dikorupsi oleh pegawai-pegawai tidak bermoral dan tidak bertanggung jawab. Karena merebaknya korupsi berawal dari sistem penyaringan

kepegawaian yang lemah dan pembatasan kriteria hanya kepada prestasi akademik dan keahlian, bukan berdasarkan kriteria yang Abu

• Yusuf gambarkan secara detail.

- c. Pemerintah perlu mendukung zakat sebagai institusi utama keuangan publik, sehingga negara secara optimal dapat memenuhi kebutuhan dasar rakyatnya (*minimum living of life*), karena dengan segala bentuknya, zakat sangat potensial menjadi sumber penerimaan APBN Republik Indonesia, sesuai dengan beberapa survei yang telah dilakukan oleh beberapa lembaga amil zakat.

2. Bagi akademisi:

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

DAFTAR PUSTAKA

Al-Quran Al-Karim

- Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andie, 2009, *Era Baru Kebijakan Fiskal*, Jakarta, Kompas Media Nusantara.
- Ahmad, Khalid Abdurrahman, *At-Taqfirul Iqtishadi Fil Islam*, Tanpa tahun, tanpa nama penerbit.
- AlWasilah, A. Chaedar, 2003, *Pokoknya Kualitatif, Dasar-dasar merancang dan melakukan Penelitian Kualitatif*, Jakarta, PT Dunia Pustaka Jaya dengan Pusat Studi Sunda
- Amalia, Euis, 2010, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, Depok, Gramata Publishing
- Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Departemen Keuangan R.I, 2009, *Nota Keuangan dan APBN 2009*, Jakarta, Kompas Media Nusantara
- Bahuti-al, Mansur bin Yunus, 1991, *Ar-Raudhul Murbi'*, Beirut, Daarul Kitaab Al-Arabiy
- Banna-al, Hasan, 2008, *Risalah Pergerakan Ikhwanul Muslimin*, Surakarta, Era Intermedia
- Basri, Faisal et, al, 2009 *Lanskap Ekonomi Indonesia, Kajian dan Renungan Terhadap Masalah-masalah Struktural, Transformasi baru dan Prospek Perekonomian Indonesia*, Jakarta, Kencana Predana Media Group
- Basri, Ikhwan Abidin, 2008, *Menguak Pemikiran Ekonomi Ulama Klasik*, Solo, PT Aqwam Media Profetika.
- Bek, Asy-Sekh Muhammad Al-Khudhri, 1970, *Tarikhul Umam Al-Islamiyyah Ad-daulah Al-Abbasiyyah*, Mesir, Wazarotul Ma'arif.
- Casavera, 2009, *Perpajakan*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Dalul, Faiyiq Sulaiman, 2006, *Ahkamul Ibadat Fit-Tasyri' Al-Isalmiy*, Gaza, Palestina, Markazul Ashdiqo Lith-Thiba'ah
- Fanjari-al, Muhammad Syauqi, 1981/1401, *Nahwa Iqtishad Islami*, Syarikah Maktabah Ukadz.

- Fanjari-al, Muhammad Syauqi, 1982, *Al-Islam wadh-dhaman al-ijtima'I dirosah mujazah wa syamilah li ushulizzakah wa muhawalah libayan tathbiqotiha 'ala dhau mutaghayyiratil 'ashr*, Riyadh, Daar Tsaqif wa Ta'lif.
- Fuad, Noor, Tanpa tahun, *Dasar-dasar Keuangan Publik* (E book)
- Hanbali-al, Abul Faraj Abdurrahman bin Ahmad bin Rajab, 1979, *Al-istikhrāj Liahkamil Kharaj*, Beirut, Libanon, Darul Ma'rifah
- Haritsi-al, Jaribah bin Ahmad 2003, *Fikih Ekonomi Umar bin Al-Khathab*, Jakarta, Khalifa (Pustaka Al-Kautsar Group)
- Hulaisiy-al, Fauzan bin Sholeh 1993/1414, *Rihlatussyita wash-shoif Quraisy wamanhajuhath-tijariy wal iqtishodiy*, Mesir, Daarul kutub al-Qoumiyyah.
- Hunaidil-al, Hamad bin Abdurrahman, 1406 H, *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*, Riyadh, Arab Saudi, Obekan,
- Hutahaean, Parluhutan, dkk, 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Fiskal*, Jakarta, Badan Analisa Fiskal, Departemen Keuangan R.I.
- Ibnu Ja'far, Qudamah, 1981, *Al-Kharaj Wa Shina'atul Kitabah*, Irak, Daarurrasyid, Al-Jumhuriyyah al-Iroqiyyah wazarotuts-tsaqofah wal i'lam.
- Karim, Adiwarmanto, 2002, *Ekonomi Islam Suatu Tinjauan Ekonomi Makro*, Jakarta, IIT Indonesia
- Katsir, Abul fida Ismail ibn, 1999, *Al-Bidayah Wannihayah*, jilid 9, Kairo, Mesir, Daarut-Taqwa
- Kholdun, Ibnu, 2000, *Muqoddimah* (Versi Terjemahan), Jakarta Pustaka Firdaus
- Kufiy-al, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, 1979, *Al-Kharaj*, Beirut, Libanon, Daarul Ma'rifah *Lith-Thiba'ati Wan-Naysr*
- Kumpulan Penulis, tt, *Al-Fatawa Al-Iqtishadiyyah*, Edisi Ketiga, Maktabah Syamilah
- Mahmud, Hasan Ahmad dan As-Syarif, Ahmad Ibrohim, *Al-Alamul Islamiy Fil Ashril Abbasi*, Riyadh, Daarul Fikr Al-Arabiy.
- Majid, M. Nazori, 2003, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya dengan ekonomi kekinian*, Yogyakarta, Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI) Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Yogyakarta

- Manawi-al, Al-Imam Al-Hafidz Zainuddin Abdur Rauf, 1988, *At-Taysir Bisyarhil Jami' As-Sh-shaghir*, Thab'ah Tsalitsah, Riyadh, Maktabatul Imam Asy-Syafi'i
- Maqdisi-al, Abu Muhammad Bin Abdullah Ibnu Qudamah, tanpa tahun, *Al-Mughni*, Beirut, Libanon, Daarul Kutub Al-Ilmiyyah
- Marthon, Said Saad, 2004, *Ekonomi Islam Di Tengah Krisis Ekonomi Global*, Jakarta, Zikrul
- Maududi-al, Abul A'la, 2005, *Asas Ekonomi Islam*, Surabaya, PT Bina Ilmu.
- Mawardi-al, Abul Hasan Ali bin Muhammad bin Hubaib Al-Bashri Al-Bagdadi, 1988, *Ahkam Sulthaniyyah*, Beirut, Libanon, Daarul Kitab Al-Arabi.
- Misanam, Munrokhim, M.A.Ec., Ph.D,et.al, 2008, *Ekonomi Islam*, Jakarta, Pusat pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII Yogyakarta, PT Raja Grafindo Persada
- Moleong, Lexy J, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Bandung, PT Remaja Rosdakarya
- Nabhani-an, Taqiyuddin 2009, *Sistem Ekonomi Islam*, Bogor, Al-Azhar Press
- Najjar-an, Muslih Abdul Hayy, 2004, *An-Nidzamul Maali wal iqtishadiy fil Islam*, Riyadh, Saudi Arabia, Maktabaturrusyd,.
- Namiri-an, Abu Umar Yusuf bin Abdillah bin Abdil Barr, 1387 H, *At-Tamhid Limaa Fil Muwath-tha' Minal Ma'ani Wal Asaanid*, Maghrib (Maroko), Wazarah Umumil Auqof Wasy-syu'unil Islamiyyah, (Kementrian Wakaf Umum dan Urusan Islam)
- Namiri-an, Abu Umar Yusuf bin Abdillah bin Abdil Barr, 2000, *Al-Istidzkar*, Thab'ah Ula, Beirut, Daar el-Kutub Al-ilmiiyyah
- Nasution, Mustafa Edwin et.al, 2006, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Nu'aim-an, Abdul Aziz al-Aliy, 1977, *Nidzamudh-dharaib fil Islam wamadaa tathbiqih fil mamlakatil arabiiyatis-su'udiiyyah*, Riyadh, Disertasi di Jami'atul Qohiroh, Mesir
- Qaradhawi-al, Yusuf, 1993, *Hukum Zakat*, Bogor, PT Pusaka Litera antarnusa
- Qurasyi-al, Yahya bin Adam, 1979, *Kitabul Kharaj*, Beirut, Libanon, Darul Ma'rifah
- Ra,ana, Irfan Mahmud, 1997, Jakarta, Pustaka Firdaus