



# AL-AFKAR: Journal for Islamic Studies

Journal website: <https://al-afkar.com>

P-ISSN : 2614-4883; E-ISSN : 2614-4905  
<https://doi.org/10.31943/afkarjournal.v7i2.1041>

Vol. 7 No. 2 (2024)  
pp. 578-605

## Research Article

# Kebijakan Fiskal Dalam Islam (Masa Pra Risalah, Masa Nabi Dan Khulafa Rasyidin)

Royani<sup>1</sup>, Yadi Janwari<sup>2</sup>, Sofyan Al-Hakim<sup>3</sup>

1. UIN Sunan Gunung Djati Bandung; [arroyanking@gmail.com](mailto:arroyanking@gmail.com) 
2. UIN Sunan Gunung Djati Bandung; [yadijanwari@uinsgd.ac.id](mailto:yadijanwari@uinsgd.ac.id)
3. UIN Sunan Gunung Djati Bandung; [sofyanalhakim@uinsgd.ac.id](mailto:sofyanalhakim@uinsgd.ac.id)



Copyright © 2024 by Authors, Published by AL-AFKAR: Journal For Islamic Studies. This is an open access article under the CC BY License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

Received : December 21, 2023  
Accepted : March 15, 2024

Revised : February 28, 2024  
Available online : April 26, 2024

**How to Cite:** Royani, Yadi Janwari and Sofyan Al-Hakim (2024) "Fiscal Policy in Islam (Pre-Risalah, During the Prophet's time and Rashidun Caliphs)", *al-Afkar, Journal For Islamic Studies*, 7(2), pp. 578–605. doi: 10.31943/afkarjournal.v7i2.1041.

## Fiscal Policy in Islam (Pre-Risalah, During the Prophet's time and Rashidun Caliphs)

**Abstract.** Fiscal policy is considered an integral part of the economic system governed by Islamic principles. Before the advent of Islam, the pre-Islamic Arab society had an economy based on trade, agriculture and property ownership, albeit without formal fiscal regulations. After Islam was introduced, the fiscal system began to be regulated in more detail. Zakat became an important component in fundraising to support needy Muslims and develop social infrastructure. Additionally, jizyah was also implemented, which is a tax levied on non-Muslims living under the protection of an Islamic state. During the Prophet's time, the Islamic economic approach aimed to achieve social and economic justice through fair distribution of wealth. During the reign of the Rashidun Caliphs, Islamic fiscal policy remained rooted in the principles of justice and solidarity. For example, Umar bin Khattab formulated various economic policies to support people's welfare, including land distribution to farmers, infrastructure development, and price control. Taxes and state revenues were directed to

support social, religious and public interest programs. This descriptive-analytical research falls into the category of qualitative research, with a literature review approach focusing on primary materials, especially those related to Islamic economic thought.

**Keywords:** Fiscal, Pre-Risalah, Prophet, Khulafarasidin

**Abstrak.** Kebijakan fiskal dalam Islam dianggap sebagai bagian integral dari sistem ekonomi yang berlandaskan prinsip-prinsip Islam. Sebelum Islam datang, masyarakat Arab Jahiliyah telah memiliki perekonomian berbasis perdagangan, pertanian, dan kepemilikan harta, meski tanpa regulasi fiskal resmi. Setelah Islam diperkenalkan, sistem fiskal mulai diatur lebih rinci. Zakat menjadi komponen penting dalam pengumpulan dana untuk membantu kaum Muslim yang membutuhkan dan pengembangan infrastruktur sosial. Selain itu diterapkan pula jizyah, yaitu pajak bagi non-Muslim yang tinggal di bawah perlindungan negara Islam. Pada masa Nabi, pendekatan ekonomi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi lewat distribusi kekayaan yang adil. Pada masa Khulafa ar-Rasyidin, kebijakan fiskal Islam tetap berlandaskan prinsip keadilan dan kebersamaan. Misalnya Umar bin Khattab merumuskan berbagai kebijakan ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pajak dan pendapatan negara dialokasikan untuk mendukung program-program sosial, keagamaan, dan kepentingan umum. Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik dalam kategori kualitatif, dengan pendekatan studi pustaka terhadap bahan-bahan primer terkait pemikiran ekonomi Islam.

**Kata kunci :** Fiskal, Pra Risalah, Nabi, Khulafarasidin,

## PENDAHULUAN

Dalam kerangka ekonomi Islam, istilah "*fiskal*" mengacu pada kebijakan dan praktik terkait pengelolaan keuangan entitas negara atau ekonomi, yang diatur oleh prinsip-prinsip ekonomi Islam. Konsep fiskal dalam Islam mencakup berbagai aspek, termasuk pengumpulan pendapatan, pengeluaran, perpajakan, dan manajemen anggaran, yang diharapkan sejalan dengan nilai-nilai ajaran Islam.

Fiskal merujuk pada segala hal yang terkait dengan pajak atau pendapatan negara. Sumber fiskal berasal dari masyarakat dan dianggap oleh pemerintah sebagai pendapatan yang akan digunakan untuk mendukung pengeluaran program-program berbagai sektor. Kebijakan fiskal juga merupakan strategi ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah untuk merancang kondisi ekonomi yang lebih baik melalui penyesuaian pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Ini mencakup pengumpulan pajak dan penggunaan dana tersebut untuk mendukung aktivitas ekonomi, dengan tujuan mengelola pendapatan dan pengeluaran negara guna menjaga stabilitas ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi.<sup>1</sup>

Setiap negara mempunyai sumber daya ekonomi yang digunakan untuk menjalankan fungsi pemerintahan di berbagai bidang dan mencapai kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain, masyarakat memerlukan sumber daya ekonomi tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mencapai tujuan yang telah ditentukan. Masyarakat membutuhkan sumber daya manusia yang mampu memanfaatkan dan

---

<sup>1</sup>. M. Nur Rianto Al Arif, *Teori Makroekonomi Islam Konsep, Teori, dan Analisis* (Bandung: Alfabeta, 2010) 149. Rozalinda, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), h. 205.

menggali sumber daya ekonomi yang tersedia untuk mencapai kesejahteraan bersama<sup>2</sup>.

Imam al-Mawardi, seorang intelektual Muslim, berpendapat bahwa pendapatan masyarakat terkait erat dengan konsep kepemilikan harta dalam Islam. Menurutnya, segala bentuk harta, termasuk harta negara atau keuangan negara (*al-Amwal al-'ammah*), adalah milik Allah. Oleh karena itu, keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah dianggap sebagai harta milik Allah yang seharusnya menjadi kepemilikan Baitul Mal, dan diperuntukkan untuk meningkatkan kesejahteraan umat Islam. Pendapatan negara berasal dari berbagai sumber, seperti *fay'*, *ghanimah*, *zakat*, *kharaj*, *ushr*, dan *jizyah*. Al-Mawardi memperkuat pandangannya dengan merujuk pada ayat-ayat Al-Qur'an, khususnya Q.S. al-Taubah ayat 60 dan al-Hashr ayat 7.<sup>3</sup>

Secara umum sumber-sumber pendapatan negara dapat diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu pendapatan pajak dan pendapatan non-pajak.<sup>4</sup> Klasifikasi ini dilakukan dengan pertimbangan; *pertama*, kajian tentang sumber pendapatan negara dalam keuangan publik menempatkan pajak sebagai pendapatan utama bagi pemerintah; *kedua*, pajak dan berbagai bentuknya menjadi diskusi utama terkait dengan pembebanan pajak oleh pemerintah dan efeknya terhadap kegiatan perekonomian; *ketiga*, sumber-sumber pendapatan dalam pemerintahan Islam merujuk pada ketentuan al-Qur'an dan hadits serta hasil ijtihad, sehingga sedikit para sarjana Muslim yang mengelompokkannya ke dalam pendapatan pajak dan non-pajak; dan *keempat*, ditinjau dari sifat dan pelaksanaannya sumber pendapatan tersebut dapat dikategorikan menjadi pendapatan pajak dan non-pajak<sup>5</sup>

Islam sebagai agama mengatur mengatur manusia dalam memenuhi kebutuhannya dalam berbagai situasi dan waktu. Terutama, pemenuhan kebutuhan dasar manusia harus berlandaskan nilai-nilai tauhid, keadilan, dan kesetaraan. Dalam hal ini, peran negara menjadi penting untuk mengelola aspek-aspek tersebut. Guna menjamin kesejahteraan rakyat, negara menerapkan beragam kebijakan atau yang dikenal sebagai kebijakan fiskal. Secara sederhana, kebijakan fiskal merujuk pada kebijakan pemerintah terkait anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) demi mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dalam Islam, pemerintah memerlukan sumber dana dari APBN untuk mengendalikan pengeluaran pemerintah agar selaras dengan pendapatan yang diperoleh. Anggaran diarahkan untuk mendukung pencapaian tujuan pemerintah, dengan fokus utama memaksimalkan kesejahteraan seluruh warga negara berlandaskan prinsip keadilan. Lebih jauh, kesejahteraan dalam Islam mencakup dimensi materiil dan spiritual, baik di dunia maupun di akhirat.

---

<sup>2</sup> Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 126

<sup>3</sup> Al-Mawardi, *Nashihah al-Muluk* (Kuwait: Maktabah al-Falah, 1983), h. 245. Secara lebih rinci sumber-sumber pendapatan negara dan pembelanjannya diuraikan Al-Mawardi dalam Ahkam al-Sulthaniyah, 145-200

<sup>4</sup> Pendapatan pemerintah berasal dari pajak berupa kharaj dan jizyah. Pendapatan bukan pajak meliputi *fay'*, *ghanimah*, *zakat* dan sumber daya alam. Klasifikasi ini dibuat berdasarkan kebijakan pemerintah terkait politik ekonomi yang dilakukan dalam upaya mendukung kelangsungan pemerintahan.

<sup>5</sup> Dr. Aan Jaelani, M.Ag, *Kuangan Publik (Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi islam)*. (Percetakan: Aksarasatu Cirebon, 2018), h. 148.

Sejarah penerapan kebijakan fiskal dalam Islam dimulai sejak zaman Nabi Muhammad SAW hingga Khulafa al-Rasyidin. Pada masa itu, kebijakan fiskal ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, mengurangi kesenjangan sosial, serta mendistribusikan kekayaan secara adil. Beberapa instrumen fiskal khas Islam seperti zakat, jizyah, kharaj, dan 'ushr sudah diterapkan sejak awal perkembangan Islam.

Ekonom Muslim terkemuka Ibnu Khaldun (1332-1406) memiliki gagasan menarik soal peran fiskal pemerintah dalam stabilisasi perekonomian. Beliau berpendapat bahwa dalam kondisi tertentu guna menjaga keseimbangan ekonomi makro, opsi terbaik adalah dengan mengurangi penerimaan pajak negara sekaligus menaikkan belanja pengeluaran publik. Alasannya, menurut Ibnu Khaldun, pemerintah sesungguhnya berperan bak pasar terbesar yang memiliki efek pengganda (*multiplier effect*) dalam memacu aktivitas ekonomi secara keseluruhan. Jadi dengan meringankan beban pajak rakyat dan menggelontorkan stimulus fiskal melalui pengeluaran pemerintah, roda perekonomian bisa terus berputar karena permintaan agregat masyarakat akan meningkat. Gagasan cemerlang ini telah mendahului teori makroekonomi Keynesian sekitar 6 abad.<sup>6</sup>

Lebih awal dari Ibnu Khaldun, cendekiawan Muslim Abu Yusuf (731-798 M) telah merumuskan pemikiran mengenai peran fiskal pemerintah. Sebagaimana dikutip Adiwarmanto A. Karim, dalam kitab monumentalnya "*al-Kharaj*" Abu Yusuf telah menguraikan konsep tanggung jawab finansial penguasa terhadap rakyat. Beliau menjelaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan publik melalui administrasi perpajakan dan pengelolaan keuangan negara secara bijaksana. Dengan demikian, gagasan intervensi fiskal pemerintah untuk kesejahteraan sosial telah diperkenalkan Abu Yusuf sekitar 6 abad sebelum Ibnu Khaldun.<sup>7</sup>

Tulisan ini akan menganalisis bagaimana kebijakan fiskal dijalankan pada tiga masa penting dalam sejarah Islam, yaitu masa Pra-Risah, masa Nabi Muhammad SAW, dan masa Khulafa Rasyidin. Analisis ini penting untuk memahami landasan filosofis dan sejarah penerapan kebijakan fiskal dalam Islam. Selain itu, kajian ini diharapkan dapat memberikan inspirasi bagi pengembangan kebijakan fiskal yang sesuai dengan nilai-nilai syariah di dunia Islam kontemporer.

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, digunakan metodologi penelitian berupa kajian pustaka (*library research*) dengan pendekatan kualitatif. Sumber data primer yang diandalkan adalah Al-Qur'an dan Hadis, sementara referensi sekunder melibatkan buku, jurnal, dan artikel yang relevan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan meneliti referensi primer dan sekunder yang memiliki relevansi.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis konsep kebijakan fiskal dalam Islam pada masa pra risalah, masa Nabi Muhammad SAW, dan masa Khulafa Rasyidin. Fokus penelitian mencakup prinsip dan

---

<sup>6</sup> Lihat : Ibn Khaldun, *Muqaddimah*, Mesir: Mathba'ah Musthafa Muhamamd, t.t, h. 286.

<sup>7</sup> Adiwarmanto A. Karim, *Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer*, Jakarta : Gema Insani Press, 2001, hlm. 25.

implementasi kebijakan fiskal Islam pada periode-periode tersebut, yang melibatkan aspek konsep pajak, belanja negara, utang piutang, dan elemen lainnya.

Harapan dari hasil penelitian ini adalah terbentuknya pemahaman komprehensif mengenai kebijakan fiskal dalam Islam beserta implementasinya pada fase-fase awal perkembangan Islam, yang dapat menjadi panduan bagi kebijakan fiskal kontemporer.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian tentang sejarah kebijakan fiskal dalam Islam selama masa pra-risalah, masa Nabi Muhammad SAW, dan masa Khulafa Rasyidin dapat dibagi menjadi tiga:

### Kebijakan Fiskal Masa Pra-Risalah

Masa pra-risalah mengacu pada periode sebelum wahyu Allah SWT diterima oleh Nabi Muhammad SAW, yang menandai permulaan kedatangan Islam di Arab. Pada periode ini, masyarakat Arab masih mengamalkan paganisme dan penyembahan berhala, belum familiar dengan konsep monoteisme Islam.

Struktur sosial masyarakat Arab pra-Islam didominasi oleh sistem suku-suku (kabilah), yang hidup secara nomaden dan seringkali berpindah-pindah tempat. Mekah menjadi pusat perdagangan yang strategis di Jazirah Arab karena posisinya yang terletak di jalur perdagangan rempah-rempah dan berbagai komoditas lainnya.

Sebagai wilayah yang aktif dalam perdagangan internasional, Jazirah Arab memiliki beberapa pusat kota penting tempat berlangsungnya aktivitas perniagaan. Salah satunya adalah kota Mekah, yang merupakan kota suci umat Islam karena di dalamnya terdapat Ka'bah. Setiap tahun, banyak peziarah yang datang ke Mekah untuk menunaikan ibadah haji. Selain Mekah, kota Ukaz juga menjadi pusat perdagangan yang ramai dikunjungi pedagang dari berbagai penjuru dunia. Ukaz juga dikenal sebagai tempat diadakannya festival seni dan budaya Arab, seperti lomba deklamasi puisi. Jadi, Mekah dan Ukaz adalah dua kota utama di Jazirah Arab tempo dulu yang memiliki peranan penting dalam bidang ekonomi dan kebudayaan.<sup>8</sup>

Kota Mekah merupakan persimpangan jalur perdagangan internasional yang menghubungkannya dengan berbagai wilayah. Jalur darat menghubungkan Mekah dengan Abisinia - Afrika Tengah - Damaskus - Eropa. Sedangkan jalur laut menghubungkannya dengan India, Nusantara, hingga Cina melalui Selat Malaka. Kondisi geografis ini menempatkan Mekah pada posisi strategis dalam perekonomian global. Masyarakat Mekah terbagi ke dalam tiga kelompok yang terlibat dalam aktivitas ekonomi, yaitu: para pemilik modal besar, pedagang pengelola modal dari kaum kaya, serta kelompok perampok dan rakyat biasa yang mengawal kafilah pedagang dan mendapatkan komisi keuntungan sebesar sepuluh persen.<sup>9</sup>

Namun secara umum, wilayah Arab digambarkan oleh Al-Quran sebagai negeri yang gersang dan tandus, dengan sumber daya alam yang terbatas. Oleh karena itu, aktivitas ekonomi lebih terkonsentrasi di jalur perdagangan daripada

---

<sup>8</sup> Hasan Ibrahim Hasan, *Sejarah Kebudayaan Islam Jilid 2*, Jakarta: Kalam Mulia, 2003, h. 11

<sup>9</sup> Ira M. lapidus, *Sejarah Sisial Umat Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999, h. 68

mengandalkan pertanian skala besar. Sebagaimana dijelaskan dalam Al-Quran, do'a yang dipanjatkan oleh Nabi Ibrahim AS,

رَبَّنَا إِنِّي أَسْكَنْتُ مِنْ ذُرِّيَّتِي بِوَادٍ غَيْرِ ذِي زَرْعٍ عِنْدَ بَيْتِكَ الْمُحَرَّمِ رَبَّنَا لِيُقِيمُوا الصَّلَاةَ فَاجْعَلْ أَفْئِدَةً مِنَ النَّاسِ تَهْوِي إِلَيْهِمْ وَارْزُقْهُمْ مِنَ الثَّمَرَاتِ لَعَلَّهُمْ يَشْكُرُونَ

*“ Ya Tuhan kami, sesungguhnya aku telah menempatkan sebagian keturunanku di lembah yang tidak ada tanamannya (dan berada) di sisi rumah-Mu (Baitullah) yang dihormati. Ya Tuhan kami, (demikian itu kami lakukan) agar mereka melaksanakan salat. Maka, jadikanlah hati sebagian manusia cenderung kepada mereka dan anugerahilah mereka rezeki dari buah-buahan. Mudah-mudahan mereka bersyukur. (QS. Ibrahim:37)*

Oleh karena keterbatasan tersebut, aktivitas perekonomian lebih bertumpu pada perdagangan antar suku daripada mengandalkan sektor pertanian skala besar. Berdasarkan catatan sejarah, mata uang yang digunakan pada masa pra-Islam (jahiliyah) dan awal Islam terdiri dari dua jenis, yaitu dinar dan dirham<sup>10</sup>. Dirham yang terbuat dari perak memiliki tiga variasi menurut beratnya, yaitu Bughliyah (4,66 gram), Jaraqiyah (3,40 gram), dan Thabariyah (2,83 gram). Sementara itu, dinar yang terbuat dari emas seluruhnya merupakan mata uang Romawi yang diedarkan di wilayah Syam dan Hijaz. Dinar Romawi ini dicetak di Romawi dengan ciri gambar raja dan tulisan huruf Romawi. Nilai 1 dinar pada masa itu setara dengan 10 dirham.<sup>11</sup>

Kebijakan fiskal pada masa pra-Islam cenderung sederhana dan kurang perencanaan matang, mengingat belum adanya pemerintahan terpusat di Arab saat itu. Kebijakan fiskal disesuaikan dengan kondisi perekonomian yang bertumpu pada perdagangan antar suku/kabilah. Pada masa pra-Islam, belum ada aturan fiskal mapan. Pendapatan utama diperoleh dari pemungutan pajak kepada pedagang yang melintasi Mekah, yang posisinya strategis sebagai jalur perdagangan. Masyarakat terbagi ke dalam suku-suku yang saling berebut dominasi. Penguasa ditentukan dari siapa yang paling berkuasa. Maka, tidak ada ketetapan pasti soal sistem pemerintahan dan aturan, karena penguasa dapat berganti sewaktu-waktu.

Sumber pendapatan negara datang dari pajak perdagangan, rampasan perang, dan sumbangan sukarela anggota suku secara sporadis. Sementara, pengeluaran negara sebagian besar digunakan untuk membiayai aktivitas perang dan pertahanan suku.

Setelah Nabi Ibrahim AS tiba dan sumber air Zam-zam ditemukan, Mekah berubah menjadi pemukiman ramai. Terjadi interaksi ekonomi dan aktivitas lain di sana. Suku Quraisy yang bermukim di Mekah dikenal sebagai pedagang ulung. Kemakmuran mereka digambarkan dalam Al-Quran. Hadirnya Zam-zam menjadikan Mekah sebagai oasis dan pusat perdagangan serta persinggahan kafilah di Jazirah

<sup>10</sup> Dinar berasal dari Romawi sebagai mata uang emas, sedangkan dirham berasal dari Persia sebagai mata uang perak yang kemudian banyak digunakan di dunia Islam.

<sup>11</sup> A. Hasjmy, *Sejarah Kebudayaan Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1975, h. 27.

Arab. Suku Quraisy menjadi suku dominan yang menguasai perdagangan di Mekah pada masa pra-Islam.

لَا يَلْفُ قُرَيْشٌ لِّالْفِهِمْ رِحْلَةَ الشِّتَاءِ وَالصَّيْفِ فَلْيَعْبُدُوا رَبَّ هَذَا الْبَيْتِ الَّذِي أَطْعَمَهُمْ مِنْ  
جُوعٍ<sup>٥</sup> وَأَمَّنَّهُمْ مِنْ خَوْفٍ<sup>٤</sup>

“ Disebabkan oleh kebiasaan orang-orang Quraisy, (yaitu) kebiasaan mereka bepergian pada musim dingin dan musim panas (sehingga mendapatkan banyak keuntungan), maka hendaklah mereka menyembah Tuhan (pemilik) rumah ini (Ka'bah) yang telah memberi mereka makanan untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari rasa takut. (QS. Quraisy:1-4)

Dalam Al-Quran disebutkan bahwa suku Quraisy biasa melakukan perjalanan dagang (rihlah) ke Yaman di musim dingin dan ke Syam di musim panas. Hal ini menunjukkan betapa majunya perdagangan yang dijalankan suku Quraisy pada masa pra-Islam. Ketika hijrah terjadi, kaum Muhajirin dari Mekah yang kebanyakan pedagang bertemu kaum Ansar di Madinah yang sebagian besar petani.

Perpaduan keahlian dagang dan pertanian ini kemudian melahirkan kekuatan ekonomi yang besar bagi peradaban Islam selanjutnya. Episode ini menjadi pelajaran berharga bahwa sektor perdagangan dan pertanian adalah dua sektor strategis yang harus menjadi prioritas dalam membangun perekonomian yang kuat dan mandiri bagi umat Islam.

## 1. Kebijakan Fiskal di Romawi, Yunani, Mesir Kuno, dan India

Studi mengenai kebijakan fiskal di peradaban Romawi dan Mesir kuno<sup>12</sup> dimulai oleh S.H. Wallace. Ia menyatakan bahwa praktik pemungutan pajak sudah ada di Mesir pada masa penjajahan Romawi. Bangsa Romawi menarik pajak produksi dari wilayah taklukannya. Selain itu, ada pajak atas lahan pertanian yang dibayar secara tunai, dan pajak atas lahan pekarangan yang dibayar dengan uang. Salah satu pajak kuno yang diterapkan di Mesir dan Romawi adalah pajak perorangan atau pajak kepala. Pajak umum lainnya mencakup pajak warisan, pajak hewan ternak, penjualan berbagai komoditas, serta pajak perdagangan baik domestik maupun internasional. Praktik perpajakan ini menjadi cikal bakal lahirnya kebijakan fiskal dalam sejarah peradaban umat manusia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>. Peradaban Romawi bermula sejak berdirinya Kota Roma pada milenium ke-8 atau ke-7 SM dan berakhir di tahun 476 Masehi saat runtuhnya Kekaisaran Romawi Barat. Maka rentang waktu peradaban Romawi kurang lebih 1.200 tahun. Sementara itu, peradaban Mesir Kuno memiliki sejarah yang sangat panjang dan beragam, diperkirakan dimulai sekitar tahun 3100 SM dengan penyatuan Mesir oleh Firaun Menes. Peradaban Mesir Kuno bertahan hingga ditaklukkan Kekaisaran Romawi pada 30 SM, ketika Kaisar Augustus menjadikan Mesir sebagai provinsi Romawi. Dengan demikian, rentang waktu peradaban Mesir Kuno jauh lebih panjang daripada peradaban Romawi, yakni sekitar 3.000 tahun. ([https://id.wikibooks.org/wiki/Romawi\\_Kuno/Sejarah](https://id.wikibooks.org/wiki/Romawi_Kuno/Sejarah))

<sup>13</sup> Samuelson dan William D. Nordhaus, *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas*, terj. Haris Munandar (Jakarta; Penerbit Erlangga, , 1997), h. 346.

Di peradaban Yunani, sumber pendapatan negara mencakup pajak atas semua transaksi keuangan. Selain itu, sumbangan sukarela dari warga negara kaya juga menjadi sumber penting bagi keuangan negara, terutama pada masa perang. Sumbangan sukarela dari kalangan elite merupakan bentuk partisipasi warga negara Yunani kuno dalam mendanai aktivitas negara, di samping pemungutan pajak atas berbagai transaksi ekonomi dan keuangan. Pendapatan negara dari pajak transaksi keuangan dan sumbangan sukarela warga negara kaya menopang jalannya roda pemerintahan dan pertahanan negara Yunani pada zaman kuno tersebut.<sup>14</sup>

Analisis terhadap belanja publik di peradaban Yunani dan Romawi kuno menunjukkan bahwa secara umum belanja diprioritaskan untuk pembangunan fisik seperti air mancur, jalan raya, kanal, bendungan, benteng, pasar, dan fasilitas olahraga. Pendapatan dan penentuan belanja berada di tangan penguasa berdasarkan kemauan mereka. Pajak umumnya bersifat menindas. Belanja negara juga cenderung mewah dan tidak produktif. Hal ini menggambarkan belum matangnya konsep belanja publik yang bertanggung jawab dan berorientasi rakyat pada masa itu.<sup>15</sup>

Berbeda dengan peradaban Romawi, Yunani, dan Mesir, jejak kebijakan fiskal di India banyak terdapat dalam kitab-kitab suci Hindu kuno seperti Mahabharata, Manu Smriti, Arthashastra, dan Shukranti. Dalam Mahabharata disebutkan bahwa penguasa berhak mengumpulkan pajak untuk membentuk bendahara guna menolong rakyat. Pajak harus dipungut secara bertahap sesuai musim, damai, dan norma. Shukra dalam Shukranti berpendapat raja boleh memungut pajak karena harus melindungi dan memberi jaminan rakyat. Arthashastra menyebut pajak dipungut bertahap, raja menerima 1/6 hasil panen dan 1/10 barang dagangan sebagai beban rakyat. Tulisan ini menjadi bukti adanya pemikiran kebijakan fiskal di peradaban India kuno.<sup>16</sup>

Berkaitan dengan belanja publik di India kuno, para pemikir India menyebutkan bahwa pengumpulan pendapatan lebih penting daripada belanjanya. Seperti pernyataan Shukra bahwa belanja harus lebih kecil dari penerimaan agar terdapat surplus dalam kas negara. Hal ini menunjukkan adanya pemikiran agar anggaran belanja publik tidak boleh melebihi pendapatan negara. Konsep semacam ini merupakan cikal bakal gagasan anggaran berimbang dan surplus anggaran dalam kebijakan fiskal di kemudian hari.<sup>17</sup>

Seperti halnya di peradaban Yunani dan Romawi, pengeluaran keuangan negara di India kuno juga dialokasikan untuk proyek-proyek publik, terutama belanja

---

<sup>14</sup> H. M. Groves, *Financing Government* (Newyork: Henry Hold & Co, 1955), h. 591

<sup>15</sup> H. M. Groves, *Financing Government*, h. 500

<sup>16</sup> B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India befor Kautilya* (New Delhi: Ramchand Vidya Bhawan, 1987), h. 12. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa Mahabharata merupakan syair agung Hindu yang menguraikan pemikiran politik Hindu kuno, muncul berabad-abad sebelum Masehi. Manusmriti adalah karya penting tentang teori pemerintahan India kuno, di mana Manu dipandang sebagai pemberi hukum tertinggi dalam peradaban Hindu. Adapun Arthashastra ditulis oleh Kautilya, penasihat agung raja Maurya Chandragupta pada abad ke-4 SM, menjelaskan struktur pajak dan administrasi serta keuangan kerajaan. Sementara Shukranti merupakan risalah penting India kuno tentang pemerintahan. Karya-karya ini menjadi bukti adanya gagasan kebijakan fiskal dalam peradaban India kuno..

<sup>17</sup> B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India befor*, h. 104

untuk ritual keagamaan semisal pembangunan kuil, istana, dan makam. Ini menunjukkan bahwa pada masa itu, belanja publik di India banyak digunakan untuk memenuhi kebutuhan upacara keagamaan dan pembangunan fisik yang bersifat monumental daripada belanja produktif untuk kesejahteraan rakyat. Pola pengalokasian anggaran negara ini mencerminkan karakteristik masa kuno di mana negara dan agama masih belum dipisahkan.<sup>18</sup>

### A. Kebijakan Fiskal Masa Rasulullah SAW

Islam sebagai agama yang komprehensif tidak memisahkan urusan agama dan negara. Keduanya saling melengkapi bak entitas kembar. Islam tidak menolak tatanan negara, sebab ajarannya memerlukan negara aman untuk diimplementasikan, termasuk aspek fiskal seperti pendapatan dan pengeluaran negara.

Terbukti Rasulullah SAW pernah terlibat dalam kebijakan fiskal saat berada di Madinah. Pada masa itu telah ada kebijakan fiskal terkait manajemen pendapatan dan pengeluaran negara yang diimplementasikan Rasulullah SAW.

Kehidupan masyarakat Islam awal masih sederhana dan terkonsentrasi di sekitar Mekah, Madinah dan sebagian Jazirah Arab, sehingga aktivitasnya masih individu dan terbatas. Jika ada aktivitas ekonomi, masih bersifat personal. Sistem perekonomian waktu itu merupakan sistem saling terkait antar berbagai subsistem ekonomi. Kebijakan fiskal sebagai bagian dari sistem ekonomi turut berperan penting terhadap kondisi perekonomian suatu negara, terutama sejauh mana campur tangan negara dalam mengatur jalannya perekonomian.<sup>19</sup>

#### 1. Sumber Pendapatan Negara

Pada permulaan masa pemerintahan Islam di Madinah pada tahun 623 Masehi atau tahun 1 Hijriyah, tidak terlihat adanya catatan pendapatan dan pengeluaran negara yang jelas. Rasulullah SAW memegang peran sebagai kepala negara, pemimpin dalam ranah hukum, dan bertanggung jawab atas seluruh administrasi. Beliau tidak menerima gaji dari negara atau masyarakat, kecuali hadiah kecil berupa bahan makanan. Pada fase awal ini, semua tugas dilaksanakan tanpa adanya imbalan finansial.

Setidaknya terdapat empat langkah utama kebijakan fiskal yang diterapkan Rasulullah SAW, yaitu:<sup>20</sup>

- Rasulullah mempersaudarakan Muhajirin dan Anshar guna mendistribusikan pendapatan untuk meningkatkan permintaan agregat di Madinah;
- Penerapan kebijakan perpajakan oleh Rasulullah SAW seperti kharaj, khums, dan zakat berimplikasi pada terciptanya stabilitas harga dan pengurangan inflasi
- APBN yang diatur Rasulullah SAW dengan cermat dan efisien menekan defisit meski dalam peperangan.; dan

---

<sup>18</sup> B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India befor Kautilya*, h. 113

<sup>19</sup> Gita Danupranata, *Ekonomi Islam*, Jakarta: Saung Media Utama, 2006, h. 35

<sup>20</sup> Ewis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, (Jakarta: Granada Press, 2010), h. 19.

- Rasulullah menerapkan sejumlah kebijakan fiskal khusus terkait pengeluaran negara, antara lain: menerima sumbangan sukarela kaum Muslim untuk memenuhi kebutuhan pasukan, meminjam peralatan dari non-Muslim secara cuma-cuma dengan jaminan pengembalian dan ganti rugi jika rusak, meminjam uang dari orang tertentu untuk diberikan kepada muallaf, serta menerapkan insentif untuk menjaga pengeluaran dan meningkatkan partisipasi kerja dan produksi umat Islam.

Rasulullah SAW secara berangsur-angsur meningkatkan kesejahteraan umat Islam dengan mengambil tindakan atas nama kaum Muhajirin dan seluruh muslim di Madinah dan sekitarnya. Fokus beliau pada isu ekonomi dan keuangan negara muncul setelah menyelesaikan penanganan masalah politik dan pembentukan konstitusi di Madinah pada tahap awal hijrah. Sumber pendapatan APBN berasal dari berbagai aspek, termasuk pajak tanah (kharaj), zakat, dan sumber-sumber lainnya. Dana yang diterima digunakan untuk mendukung berbagai kebutuhan, seperti dakwah, pendidikan, budaya, ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), pertahanan, kesejahteraan sosial, serta pembayaran gaji pegawai. Diantara sumber pendapatan negara (Fiskal) masa Rasulullah SAW, adalah:

#### - Ghanimah

Pada tahun-tahun awal Hijriyah (tepatnya pada tahun ke- 2 H), Ghanimah (harta yang diperoleh dari peperangan) menjadi salah satu sumber pemasukan negara yang sangat signifikan. Sumber pendapatan ini berasal dari rampasan perang, yang disebut Khums (seperlima), yang mencakup kuda, unta, dan barang-barang bergerak lainnya yang diperoleh dalam konteks peperangan.<sup>21</sup> Sebagaimana dalam QS. al-Anfal:41.

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

“Ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai ghanimah (rampasan perang), maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat rasul, anak yatim, dan orang miskin serta Ibnu Sabil, jika kalian beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari al-Furqân, yaitu hari bertemunya dua pasukan. Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.” (QS. Al-Anfâl: 41)

Dalam ayat ke-14 Surat al-Anfal, pembagian ghanimah terbagi menjadi dua bagian: (1) Bagian *khumus* (seperlima), Khumus tersebut dialokasikan untuk Allah SWT, Rasul SAW, kerabat Rasul SAW, anak yatim, orang miskin, dan ibn Sabil. Sedangkan (2) Bagian sisanya (*empat perlima*), diberikan kepada tentara laki-laki,

<sup>21</sup> As-Sayyid Sabiq, *Fiqh As-Sunnah* (Cairo: As-Syarikah Ad-Dauliyah lit-tiba'ah, 2004), hal 864

yang merdeka, dan yang telah akil baligh. Untuk wanita, budak perempuan, anak-anak, dan orang gila, mereka tidak mendapatkan bagian dari pembagian tersebut.<sup>22</sup>

#### - **Khumus :**

Khumus adalah dana yang diperoleh dari seperlima bagian rampasan perang. Khums juga merupakan suatu sistem pajak proporsional, karena ia adalah persentase tertentu dari rampasan perang yang diperoleh tentara Islam sebagai ghanimah. Sistem ini diwajibkan setahun sekali dan diberlakukan pada harta rampasan perang yang diperoleh oleh tentara Islam setelah memenangkan peperangan.

Oleh karena itu, klaim bahwa Khums ditetapkan pada tahun 2 Hijriah oleh Nabi Muhammad SAW tidak dapat dipastikan kebenarannya, karena Khums merupakan sistem pajak proporsional yang diberlakukan pada harta rampasan perang yang diperoleh oleh tentara Islam setelah memenangkan peperangan, dan tidak ada informasi yang menyatakan bahwa Khums ditetapkan pada tahun 2 Hijriah oleh Nabi Muhammad SAW.

Abû Yûsuf dalam *Kitab al-Kharaj* menjelaskan bahwa harta atau barang yang bisa dikategorikan khumus (1/5) untuk Allah SWT ini adalah meliputi: (1). Harta tambang, meliputi emas, perak, tembaga, besi, timah dan sejenisnya; (2). Tanah asing yang didalamnya diletakkan tempat shadaqah; (3). Apapun yang dihasilkan dari lautan ; dan (4). Rikaz (harta karun) sisa peninggalan orang kafir.

#### - **Uang Tebusan**

Selain *Khumus*, peperangan juga memberikan sumber pendapatan tambahan melalui uang tebusan yang diperoleh dari pembebasan tawanan perang (non Muslim). Sebagai contoh, dalam pertempuran Badar, banyak orang dari Makkah yang mengalami kekalahan dan diambil tawanan oleh kaum Muslimin. Rasulullah SAW kemudian menetapkan jumlah uang tebusan sebesar 4.000 dirham secara rata-rata untuk setiap tawanan yang ditebus. Namun, bagi yang tidak ditebus, mereka diwajibkan untuk mengajar membaca kepada sepuluh orang Muslim masing-masing..<sup>23</sup>

#### - **Zakat**

Pada tahun ke-2 H juga turun ayat tentang zakat, walaupun prakteknya baru terlaksana pada tahun ke-5 Hijriah. Zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan ketentuan agama. Zakat berfungsi untuk membersihkan harta dan membantu golongan yang kurang mampu. Pada masa Rasulullah, zakat dikumpulkan oleh petugas zakat yang ditunjuk oleh beliau. Zakat yang terkumpul diserahkan kepada Rasulullah untuk didistribusikan kepada yang berhak menerima. Pada masa Rasulullah zakat sudah menjadi sumber pendapatan negara (fiskal) yang dikelola secara resmi. Zakat digunakan untuk membiayai kebutuhan umat dan menopang perekonomian masyarakat.

---

<sup>22</sup> Sabiq, *Fiqh As-Sunnah*, h 866.

<sup>23</sup> Karim, Adiwarmanto Azwar. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. (Penerbit Raja Grafindo Persada. Jakarta; 2004), h. 98

Menurut sejarah, kewajiban zakat dalam Islam secara bertahap diturunkan dan diwajibkan pada tahun-tahun berikut ini:

1. Tahun ke-2 Hijriah: Ayat pertama yang menyebutkan zakat turun, yaitu dalam surat Al-Muzammil ayat 20. Pada tahap ini zakat hanya dianjurkan, belum diwajibkan.

فَاقْرَءُوا مَا تَيَسَّرَ مِنْهُ وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَأَقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضًا حَسَنًا

“ maka bacalah apa yang mudah (bagimu) dari Al Quran dan dirikanlah sembahyang, tunaikanlah zakat dan berikanlah pinjaman kepada Allah pinjaman yang baik

2. Tahun ke-3 Hijriah: Turun ayat zakat pertama yang menjelaskan kadar nisab zakat fitrah (QS Al-Baqarah: 267). Zakat fitrah mulai diwajibkan.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَلَا تَيَمَّمُوا

الْحَبِثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِأَخِيذِهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ

“ 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.

Syaikh Prof. Dr. Wahbah az-Zuhaili, pakar fiqih dan tafsir negeri Suriah, dalam *Tafsir Al-Wajiz* . mengatakan :

Wahai orang-orang mukmin tunaikanlah zakat harta kalian berupa harta yang baik dan paling utama yang dihasilkan dari usaha kalian dengan halal, dan dari berbagai jenis harta yang wajib dizakati. Dan nafkahkanlah apa yang ditumbuhkan oleh Allah dari tanah berupa hasil pertanian, buah-buahan, dan logam. Dan janganlah kalian berikan harta yang buruk yang dikeluarkan untuk berzakat, padahal kalian sendiri tidak mau mengambilnya ketika kalian dibayar menggunakan harta tersebut ketika bermuamalah, kecuali kalian bertoleransi dan tidak memperhatikan hal tersebut karena benci dan malu, dan kalian ridha dengan sebagiak hak kalian, lalu bagaimana kalian menunaikan hak Allah dari harta tersebut?<sup>24</sup>

3. Tahun ke-4 Hijriah: Turun ayat pertama yang mewajibkan zakat mal/harta (QS Al-Baqarah: 43). Zakat mal diwajibkan pertama kali.

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ

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

<sup>24</sup> Syaikh Prof. Dr. Wahbah az-Zuhaili, *Tafsir Al-Wajiz*. Referensi : <https://tafsirweb.com/1033-surat-al-baqarah-ayat-267.html>

4. Tahun ke-5 Hijriah: Turun Q.S. At-Taubah: 103 yang mewajibkan zakat secara tegas dan menyebutkan golongan penerima zakat.

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

*“Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.*

Ayat ini menunjukkan bukti wajibnya pembayaran zakat untuk semua jenis harta. Apabila harta tersebut diperdagangkan, maka kewajiban zakatnya menjadi jelas, karena merupakan harta yang produktif dan menghasilkan, dan menjadi tindakan yang adil jika digunakan untuk membantu orang miskin dengan memenuhi kewajiban zakat yang ditetapkan oleh Allah. Sedangkan untuk harta yang bukan berasal dari perdagangan, seperti tanaman, buah-buahan, atau ternak yang dimiliki untuk berkembang biak, kewajiban zakatnya juga dinyatakan, kecuali jika pertumbuhannya tidak signifikan, maka zakat tidak wajib dikeluarkan. Hal ini disebabkan jika hanya dimiliki tanpa pertimbangan untuk tujuan-tujuan finansial, maka harta tersebut tidak disamakan dengan harta yang biasanya dimiliki seseorang untuk keperluan tertentu yang berorientasi pada keuangan, melainkan dianggap sebagai kepemilikan murni.

Secara bertahap, kewajiban zakat mulai diperintahkan pada tahun ke-2 Hijriah, dan menjadi kewajiban penuh pada tahun ke-4 Hijriah untuk zakat mal/harta, serta pada tahun ke-5 Hijriah, sekitar tahun 623-626 Masehi, kewajiban zakat ini dijelaskan dengan tegas dalam Surah At-Taubah ayat 103.

#### - Ushr (Bea Impor)

Ushr adalah pajak khusus dalam sistem perpajakan Islam yang dikenakan terhadap barang impor ke negara Islam<sup>25</sup>. Dikenakan terhadap pedagang muslim maupun non-muslim yang memasukkan barang ke wilayah kekuasaan Islam. Tarifnya adalah 2,5% untuk pedagang muslim dan 5% untuk pedagang non-muslim. Hanya dikenakan untuk barang yang nilainya di atas minimum nisab yaitu 200 dirham per tahun. Pembayarannya dilakukan 1 tahun sekali pada saat barang impor memasuki wilayah kekuasaan Islam.<sup>26</sup>

Ushr sebagai pajak perdagangan dalam Islam memiliki landasan hukum yang jelas dalam Al-Quran dan Hadits, diantaranya. Q.S. Al-An'am ayat 141

<sup>25</sup>. Euis Amalia. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam: dari Masa Klasik hingga Kontemporer*, hal 75.

<sup>26</sup> Yahya, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 63

وَهُوَ الَّذِي أَنْشَأَ جَنَّاتٍ مَّعْرُوشَاتٍ وَغَيْرَ مَعْرُوشَاتٍ وَالنَّخْلَ وَالزَّرْعَ مُخْتَلِفًا أَكْلُهُ وَالزَّيْتُونَ  
وَالرَّمَانَ مُتَشَبِهًا وَغَيْرَ مُتَشَبِهٍ كُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَءَاتُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ وَلَا  
تُسْرِفُوا إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ

*“Dan Dialah yang menjadikan kebun-kebum yang berjunjung dan yang tidak berjunjung, pohon korma, tanam-tanaman yang bermacam-macam buahnya, zaitun dan delima yang serupa (bentuk dan warnanya) dan tidak sama (rasanya). Makanlah dari buahnya (yang bermacam-macam itu) bila dia berbuah, dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya (dengan disedekahkan kepada fakir miskin); dan janganlah kamu berlebih-lebihan. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang yang berlebih-lebihan.*

#### - Wakaf

Hingga mencapai tahun ke-4 Hijriah, pemasukan dan sumber daya negara Islam masih sangat terbatas. Sumber kekayaan utama berasal dari hasil rampasan yang diperoleh dari Bani Nadir, sebuah suku Yahudi yang tinggal di pinggiran Madinah. Meskipun Bani Nadir sebenarnya termasuk dalam Perjanjian Madinah, mereka melanggar perjanjian tersebut dan bahkan merencanakan untuk membunuh Nabi Muhammad SAW. Meskipun Nabi mengajukan permintaan agar mereka meninggalkan Madinah, permintaan tersebut ditolak. Akhirnya, Nabi memutuskan untuk mengepung dan mengusir mereka dari kota. Bani Nadir hanya diizinkan membawa harta mereka dalam batas tertentu, kecuali baju besi.

Harta yang ditinggalkan oleh Bani Nadir menjadi milik umat Islam sebagai hasil rampasan perang tanpa pertumpahan darah (fa'i). Al-Qur'an menyatakan bahwa sebagian besar dari harta fa'i tersebut dibagikan oleh Nabi kepada para muhajirin dan Ansar yang miskin. Sebagian lainnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarga Nabi. Seorang muhajirin dari Bani Nadir yang telah memeluk Islam bahkan menyumbangkan tujuh kebunnya, yang kemudian Nabi tetapkan sebagai tanah wakaf pertama dalam Islam. (Seorang Muhajirin Bani Nadir yang masuk Islam menyerahkan tujuh kebun, dan Nabi menjadikannya sebagai tanah wakaf, yang merupakan wakaf pertama dalam sejarah Islam).

#### - Fa'i (harta yang diperoleh tanpa Peperangan).

Sumber pendapatan resmi negara yang bukan berasal dari perang adalah *Fay'i* yaitu harta peninggalan suku Bani Nadhir, suku bangsa Yahudi yang tinggal di pinggiran kota Madinah. Harta yang ditinggalkan oleh suku bangsa Bani Nadhir ini tidak masuk dalam kategori Ghanimah melainkan dijadikan *Fay'i* serta dibagikan kepada seluruh masyarakat secara adil.

Berdasarkan catatan sejarah Islam, sistem Fa'i (harta yang diperoleh tanpa peperangan) disyariatkan pada tahun ke-6 Hijriah, setelah Perjanjian Hudaibiyah. Penduduk kota Khaibar menyerahkan tanah dan kekayaan mereka secara damai kepada kaum Muslimin. Fa'i Khaibar menjadi preseden bagi pengaturan Fa'i

selanjutnya. Pengaturan ini termaktub dalam Surat Al-Hasyr ayat 6-7 yang turun setelah peristiwa Fa'i Khaibar.

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ  
رُسُلَهُ عَلَىٰ مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

“Dan apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap apa saja yang dikehendaki-Nya. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.

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

“Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (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.

Ayat ini menjelaskan bahwa 1/5 Fa'i menjadi hak Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil. Selain Khaibar, Fa'i juga diperoleh dari Fadak, Wadi Al-Qura, dan beberapa wilayah lainnya. Maka secara resmi, sistem Fa'i disyariatkan dalam Islam pada tahun ke-6 Hijriah setelah Perjanjian Hudaibiyah dan penaklukan damai Khaibar.

Pembagian fai' diserahkan kepada ijtihad pemimpin kaum muslimin. Dia boleh mengambil tanpa adanya pembatasan dan memberikan sebagiannya kepada kerabat dengan ijtihadnya juga. Seperti inilah para khalifah yang empat berpendapat dan membagikan fai'<sup>27</sup>

**Tabel 1.** Perbedaan dan Persamaan Ghanimah dan fa'i

Jenis	Persaman	Perbedaan
<b>Ghanimah</b>	Keduanya diperoleh dari Non Muslim Keduanya sebagai bentuk	Diperoleh dari Non Muslim melalui peperangan/Rampasan dari Musuh Ditentukan dalam Al-Quran, harus 1/5 Dianggap sebagai rampasan perang

<sup>27</sup> As-Sayyid Sabiq, *Fiqh As-Sunnah* (Cairo: As-Syarikah Ad-Dauliyah lit-tiba'ah, 2004), hal 866

Fa'i	pedanapatan bagi umat Islam	Diperoleh dari Non Muslim tanpa peperangan Tidak harus 1/5 Tidak dianggap sebagai rampasan Perang
------	-----------------------------	---

### - Kharaj

Saat wilayah Khaibar ditaklukkan, Nabi Muhammad SAW menerapkan kharaj, yaitu pajak atas tanah yang dipungut dari non-Muslim. Tanah taklukan itu diambil alih kaum Muslim, sementara pemilik lamanya diberi hak menggarap tanah tersebut sebagai penyewa. Sebagai penyewa, mereka wajib memberikan sebagian hasil panennya kepada negara. Besaran kharaj yang dipungut adalah tetap, yaitu setengah dari total produksi. Guna memastikan sistem berjalan baik, Nabi mengutus orang-orang yang paham untuk menaksir total hasil panen. Dengan begitu, penerapan kharaj di Khaibar menjadi preseden pelaksanaan pajak atas tanah dari non-Muslim di bawah kekuasaan Islam.<sup>28</sup>

Kharaj merupakan pajak atas tanah yang dimiliki oleh non-muslim di wilayah negara Muslim. Apabila pemilik tanah tersebut masuk Islam, maka tanah itu menjadi milik mereka dan dikategorikan sebagai tanah 'usyr seperti tanah yang dikelola di Kota Madinah dan Yaman. Penentuan besaran Kharaj didasarkan pada karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Perbedaan antara tanah kharajiyah dan 'usyuriyah adalah; tanah kharajiyah berarti tanah yang dimiliki hanya kegunaannya, sedangkan lahannya tetap menjadi milik negara. Sementara tanah 'usyuriyah berarti yang dimiliki adalah tanah beserta kegunaannya.<sup>29</sup>

### - Jizyah (Pajak)

Istilah *Jizyah* berasal dari kata "jaza" yang berarti kompensasi<sup>30</sup>. Islam mewajibkan jizyah pada tahun ke-7 Hijriah, bagi kaum dzimmi (non-Muslim), sejalan dengan kewajiban mengeluarkan zakat bagi kaum Muslimin. Hal ini karena kaum Muslimin dan dzimmi sama-sama berada di bawah naungan satu bendera negara Islam. Mereka menikmati berbagai hak dan manfaat dari negara Islam. Jizyah dipungut dari semua umat, baik Ahli Kitab, Majusi, Arab maupun non-Arab. Yang wajib membayar jizyah adalah laki-laki dewasa yang merdeka. Jizyah tidak berlaku bagi perempuan, anak-anak, budak, ataupun orang gila. Firman Allah QS. Al-taubah:29

قَتَلُوا 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

"Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama

<sup>28</sup> Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h 33

<sup>29</sup> Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), h. 143.

<sup>30</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah* (Beirut: Dar Al-Kutub, 1978), 142

*Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk.*

Jizyah merupakan sejumlah harta yang diwajibkan bagi orang kafir untuk dibayarkan sebagai imbalan atas pendudukan mereka di negeri Islam. Jumlah harta jizyah yang harus dibayar tergantung pada keputusan imam atau pemimpin kaum Muslimin yang membuat kesepakatan dengan mereka. Setiap orang dewasa dari kalangan kafir dzimmi diwajibkan membayar sejumlah harta tertentu sebagai jizyah. Pembayaran ini menjadi syarat dasar dalam perjanjian untuk menjadikan mereka sebagai orang kafir dzimmi.<sup>31</sup> Menurut Imam Syafi'i, jumlah minimal jizyah yang wajib dibayar adalah satu dinar. Sedangkan ketentuan maksimalnya tidak ditentukan secara pasti. Penentuan jumlah maksimal jizyah diserahkan berdasarkan ijtihad pemimpin atau imam..<sup>32</sup>

**Tabel 2.** Persamaan dan Perbedaan Jizyah dan Kharaj

Jenis	Persamaan	Perbedaan
Jizyah	Keduanya dibebankan kepada non Muslim	Ditetapkan berdasarkan nas al-Qur'an (Al-taubah:29) Ditetapkan berdasarkan syara (hadits Muadz, 1 dinar pertahun untuk setiap org yang sudah baligh) Kewajiban Jizyah gugur setelah masuk islam Objeknya Jiwa (an-Nafs/Orang)
Kharaj	Keduanya berasal dari rampasan perang Diwajibkan setahun sekali	Ditetapkan berdasarkan Ijtihad Batas minimal dan maksimal berdasarkan Ijtihad Kewajiban membayar kharaj tidak gugur dengan masuknya pemilik tanah kedalam islam Objeknya Tanah Taklukan

#### - Nawaib

Pada masa Nabi Muhammad SAW pernah diterapkan pajak khusus yang dibebankan pada kaum Muslim kaya dalam situasi darurat tertentu. Hal ini dilakukan menjelang Perang Tabuk pada 9 Hijriah, dimana kaum Muslim menghadapi kesulitan logistik dalam perjalanan jauh di musim panas gurun pasir. Untuk mengatasinya, Nabi memerintahkan pemungutan pajak darurat dari kaum Muslim mampu, yang kemudian disetorkan ke Baitul Mal. Pajak darurat ini bertujuan menutupi kebutuhan sosial dan kekurangan dana perang dalam situasi genting. Penerapannya hanya terbatas pada kondisi darurat seperti menjelang Perang Tabuk, guna mencukupi pengeluaran negara demi kemaslahatan umat Islam. Dasar hukum atas kewajiban ini adalah QS. Ar-Ruum (30): 38

<sup>31</sup> Syaikh Dr. Muhammad Sulaiman Al Asyqar, mudarris tafsir *Zubdatut Tafsir Min Fathil Qadir* Universitas Islam Madinah. Referensi : <https://tafsirweb.com/3045-surat-at-taubah-ayat-29.html>

<sup>32</sup>. Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 98

فَاتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ لِّلَّذِينَ يُرِيدُونَ وَجْهَ اللَّهِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Maka berikanlah kepada kerabat yang terdekat akan haknya, demikian (pula) kepada fakir miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan. Itulah yang lebih baik bagi orang-orang yang mencari keridhaan Allah; dan mereka itulah orang-orang beruntung.

#### - Sedekah

Sedekah adalah pemberian sukarela berupa uang, barang, atau jasa kepada mereka yang membutuhkan, tanpa adanya kewajiban hukum atau persyaratan tertentu. Sedekah dilakukan atas dasar kepedulian dan empati terhadap sesama, bukan untuk mendapatkan imbalan atau pengakuan. Sedekah merupakan bentuk solidaritas dan kepedulian terhadap sesama manusia tanpa pamrih.

#### - Amwal Fadl :

Amwal fadl adalah harta peninggalan umat Islam yang meninggal dunia tanpa ahli waris, atau harta benda seorang Muslim yang meninggalkan negerinya. Instrumen lainnya yaitu nawaib, yaitu pajak dalam jumlah besar yang dibebankan pada umat Islam kaya untuk menutupi pengeluaran negara ketika darurat. Penerapan nawaib pernah dilakukan pada masa Nabi Muhammad shallallahu 'alaihi wasallam guna membiayai Perang Tabuk, dengan memungut pajak khusus dari kaum Muslim mampu. Nawaib bertujuan menanggung kebutuhan sosial dan kekurangan dana perang dalam situasi genting dengan cara memungut pajak tinggi secara darurat dari umat Islam berkecukupan.<sup>33</sup>

#### - Kafarat

Kaffarat merupakan denda yang dulu diberlakukan bagi pasangan suami istri yang berhubungan intim di siang hari pada bulan Ramadhan. Denda tersebut disetorkan ke kas negara sehingga menjadi bagian dari pendapatan negara. Meski potensi penerimaannya tidak terlalu besar, namun instrumen kaffarat dapat menambah total pendapatan negara. Penerapan kaffarat di Indonesia tentu memerlukan kajian mendalam terkait aspek sosiologis dan yuridis agar sesuai konteks masyarakat Indonesia saat ini. Walaupun demikian, kaffarat berpotensi menjadi salah satu sumber pendapatan negara di Indonesia jika diterapkan dengan baik.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>. Nurul Huda, dkk., *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoretis*, (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2008), h. 160-162.

<sup>34</sup> Agus Waluyo, *Kebijakan fiskal dan upaya mengatasi disparitas ekonomi perspektif Islam*. (Ijtihad, Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan Vol. 17, No. 1, pp. 19-38, doi : 10.18326/ijtihad.v17i1, 2017), h. 19-38; Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. hal 98.

**Tabel 3.** Kalasifikasi pendapatan negara (Fiskal) dalam Islam<sup>35</sup>

Jenis Pendapatan Negara	
Tetap	Tidak tetap
Zakat Kharaj Jizyah Ushr	Khumus Infaq Shadaqah Wakaf Hibbah Kafarah\warisan Dan pendapatan lainnya yang halal

**Tabel 4.** Pendapatan Negara Pada Masa Rasulullah SAW Berdasarkan Jenisnya<sup>36</sup>

Pendapatan Primer	Pendapatan Sekunder
Ghanimah	Uang Tebusan
Fa'i	Pinjaman
Kharaj	Amwal Fadhl
Waqaf	Nawaib
'usr	Shadaqah lain Seperti Kurban da Kiffarat
Jizyah	Hadiah

**Tabel 5.** Sumber Penerimaan Negara Periode Nabi SAW dan Khulafaurasyidin

NO	Tahun	Fiskal	Subjek	Objek	Tarif	Tujuan	Dalil
1	1 H	Tidak ada					
2	2 H	Ghanimah	Non Muslim	Harta	1/5 & 4/5	5 Kelompok	QS.[8]:1 QS.[8]:41, 69
3		Uang Tebusan Tawanan	Non Muslim	Harta/jasa	4000 Dirham Mengajar 1 /10 org	Umum	QS.[8]:1 QS.[8]:41, 69
		Khums (1/5)	Non Muslim	Harta	1/5	Umum	QS. al-Anfal :41

<sup>35</sup> Rozalinda, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), h. 209-210.

<sup>36</sup> Karim, Adiwarmarman Azwar. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 79.

4		Zakat (diwajibkan 9 H)	Muslim	Harta	Tetap	8 kelompok	QS. al-Taubah:60
5		Usr (bea Impor)	Muslim dan non Muslim	Harta	5% Non Muslim 2,5 % Muslim	Umum	QS. al-An'am:141
6	4 H	wakaf	Muslim	harta	Tetap	umum	
7	6 H	Fa'l	Non Muslim	Harta	Tidak tetap	Umum	QS. al-Hasr:6
8	7 H	Kharaj (pajak Atas tanah) (Khibar)	Non Muslim	Harta	50% dari hasil produski	umum	Qs. al hasr:5-9
9		Jizyah/pajak	Non Muslim	Jiwa	tetap	Umum	QS. Al-tubah :29
10	9 H	Nawaib (Perang tabuk)	Muslim	harta	tetap	umum	Qs. al-Rum:38
11		Infaq (Perang tabuk)	Muslim	Harta	Tidak tetap	Umum	QS. al-Isra:29

**Tabel 6.** Pendapat Negara pada Masa Rasulullah SAW berdasarkan Sumbernya<sup>37</sup>

Muslim	Non Muslim	Umum
Zakat	Jizyah	Ghanimah
'Usr	Kharaj	Fa'i
Zakat Fitrah	Usr (5%)	Uang tebusan
Waqaf		Pinjaman dari Muslim dan non Muslim
Amwal fall		Hadiah dari Pemimpin atau pemerintah
Nawaib, Shadaqah lain dan Khumus		

Berdasarkan analisis diatas dapat dilihat bahwasanya struktur pendapatan Negara di periode pemerintahan Rasulullah SAW sudah menerapkan praktik-praktik pendapatan modern baik berupa penetapan pajak dan pungutan bea. Meskipun persentase pendapatan yang bersumber dari hasil rampasan perang masih cukup mendominasi, namun hal tersebut layak dimaklumi mengingat periode tersebut memang masih banyak terjadi penaklukan-penaklukan suatu negara atas negara

<sup>37</sup> Adiwarmam Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Isaml*, h 97-98

lainnya. Menariknya, pengaturan mengenai pengelolaan harta yang tidak bertuan juga sudah diimplementasikan melalui penyerahan kepada negara untuk kemudian dibagikan kepada seluruh masyarakat secara adil dan merata.

## 2. Pengeluaran Negara

Mengenai penggunaan dana negara selama periode pemerintahan Rasulullah SAW, dana tersebut dikelola secara sistematis untuk tujuan-tujuan khusus. Dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok, termasuk (a) biaya pertahanan seperti persenjataan, unta, dan persediaan, (b) distribusi zakat dan ushur kepada mereka yang berhak menerima, (c) pembayaran gaji untuk wali, qadly, guru, imam, muadzin, dan pejabat negara, (d) pembayaran upah sukarelawan, serta (e) melunasi utang negara, dan (f) memberikan bantuan kepada musafir (dari daerah fadak).

Sementara itu, untuk kebutuhan sekunder, mencakup (a) bantuan bagi mereka yang belajar agama di Madinah, (b) penyelenggaraan jamuan untuk delegasi keagamaan, utusan suku, dan negara beserta biaya perjalanan, (c) pemberian hadiah kepada pemerintahan negara lain, (d) pembebasan kaum muslimin yang menjadi budak, (e) pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan Muslim, (f) melunasi utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin, (g) memberikan tunjangan kepada orang miskin, (h) memberikan tunjangan kepada sanak saudara Rasulullah, (i) membiayai kebutuhan rumah tangga Rasulullah, dan (j) mengalokasikan dana untuk keadaan darurat.<sup>38</sup>

Tabel 7. Belanja Negara Masa Rasulullah SAW<sup>39</sup>

Belanja Primer	Belanja Sekunder
Biaya Pertahanan Seperti Persenjataan, Unta, Kuda dan Persediaan	Bantuan untuk orang belajar agama di Madinah
Penyaluran zakat dan ushr kepada yang berhak meneriamanya sesuai dengan ketentuan Al-Qur'an	Hiburan untuk delegasi keagamaan
Pembayaran gaji untuk wali, Qadi, Guru, Imam, Muadzin dan pejabat negara lainnya	Hiburan untuk utusan suku dan negara serta biaya perjalanan mereka termasuk pengeluaran untuk duta-duta negara
Pembayaran upah para sukarelawan	Hadiah untuk pemerintahan lain
Pembayaran utang negara	Pembayaran untuk pembebasan kaum muslimin yang menjadi budak
Bantuan untuk musafir (dari daerah fadak)	Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan muslim
	Pembayaran utang untuk orang yang meninggal dalam keadaan miskin

<sup>38</sup> Rahmawati, Lilik, *Sistem Kebijakan Fiskal Modern dan Islam*, (OECONOMICUS journal of Economicus. Vol.1 No.1, 2016), h. 21-48.

<sup>39</sup> . Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta; 2010.

	Pembayaran tunjangan untuk orang miskin
	Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah SAW
	Pengeluaran rumah tangga Rasulullah SAW (hanya jumlah kecil, 80 butir kurma dan 80 butir gandum untuk setiap istrinya)
	Persediaan darurat (sebagian dari pendapatan perang khaibar).

Setelah Nabi Muhammad SAW wafat kemudian digantikan oleh khalifah sesudahnya.

## Kebijakan Fiskal Masa Khulafurasyidin

### 1. Kebijakan Fiskal Masa Abu Bakar Ashidiq<sup>40</sup>

Selama pemerintahan Abu Bakar As-Shiddiq, tidak banyak terjadi perubahan atau inovasi baru dalam sektor ekonomi dan keuangan negara. Kondisinya masih mirip dengan masa pemerintahan Rasulullah Saw., yang dipengaruhi oleh fokus Abu Bakar untuk menjaga eksistensi Islam dan kesejahteraan kaum Muslimin. Para sahabat masih terlibat dalam perang melawan mereka yang menolak membayar zakat setelah wafatnya Rasulullah, serta melawan individu yang murtad dan kelompok yang mengikuti nabi palsu.

Orang-orang murtad ini terbagi menjadi tiga kelompok: *Pertama*, kelompok yang tidak mau shalat dan tidak mau menunaikan zakat, contohnya adalah Musailamah al-Kadzdzab. *kedua*, kelompok yang masih mau salat tetapi menolak membayar zakat, contohnya adalah Malik bin Nuwairah. *Ketiga*, kelompok yang tidak mau salat tetapi masih mau membayar zakat, contohnya Thulaiyah bin Khuwailid. Dia menganggap salat itu merendahkan derajat manusia. Jadi setelah Nabi wafat, muncul tiga kelompok orang murtad dengan corak yang berbeda-beda dalam menolak ajaran Islam, khususnya terkait salat dan zakat.<sup>41</sup>

Khalifah Abu Bakar ra menerapkan sistem kesamarataan dalam pendistribusian harta Baitul Mal, yaitu memberikan jumlah yang sama kepada semua sahabat Nabi Muhammad Saw tanpa membedakan antara sahabat yang lebih dahulu memeluk Islam atau yang terlambat memeluk Islam.<sup>42</sup> Dengan demikian, selama masa kepemimpinan Abu Bakar ra, harta di Baitul Mal tidak pernah menumpuk dalam jangka waktu lama karena langsung didistribusikan kepada seluruh kaum Muslimin. Bahkan ketika Abu Bakar ra wafat, hanya ditemukan satu dirham saja di Baitul Mal. Ini menunjukkan pendistribusian harta Baitul Mal yang adil dan merata oleh Abu Bakar ra kepada seluruh umat Islam tanpa memandang senioritas keislaman mereka.<sup>43</sup>

<sup>40</sup>. Mustawa Edwin Nasution dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2007), 233.

<sup>41</sup> Abdul Qoyum dkk, *Sejarah pemikiran ekonomi islam*, (Jakarta: Penerbit: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah Bank Indonesia 2021),h.150

<sup>42</sup> Ali Hamzah, *Khazanah Fiqih Islam*, Kerinci: STAIN Kerinci, 2009, h. 47

<sup>43</sup> Adiwarmam Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 79

Selama pemerintahan Abu Bakar, tidak terjadi penumpukan harta dalam Baitul Mal dalam waktu yang lama karena harta tersebut segera didistribusikan kepada seluruh kaum Muslimin. Bahkan saat Abu Bakar As-Shiddiq meninggal, hanya satu dirham yang ditemukan dalam perbendaharaan negara. Ketika pendapatan meningkat, manfaatnya diperoleh secara merata oleh seluruh kaum Muslimin, dan tidak ada yang dibiarkan dalam kemiskinan. Kebijakan ini berdampak pada peningkatan permintaan agregat dan penawaran agregat, yang pada akhirnya akan meningkatkan total pendapatan nasional.<sup>44</sup>

Khalifah Abu Bakar Ash-Shidiq (51 SH-13 H/573-634 M) melakukan beberapa langkah dalam menyempurnakan ekonomi Islam pada masa pemerintahannya. Beberapa kebijakan fiskal yang dilakukan Abu Bakar Ash-Shidiq antara lain <sup>45</sup>:

- Perhatian terhadap keakuratan perhitungan zakat
- Pengembangan pembangunan baitulmal dan menanggung jawab baitulmal (Abu Ubaidah)
- Menerapkan konsep *balance budget policy* pada baitulmal.
- Melakukan penegakan hukum terhadap pihak yang tidak mau membayar zakat dan pajak
- Secara individu Abu Bakar adalah seorang praktisi akad-perdagangan.

Namun, tidak ada informasi yang menyebutkan bahwa Abu Bakar Ash-Shidiq melakukan kebijakan terkait Khums atau dana yang diperoleh dari seperlima bagian rampasan perang. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Abu Bakar Ash-Shidiq tidak melakukan kebijakan terkait Khums pada masa pemerintahannya.

## 2. Kebijakan Fiskal Masa Khalifah Umar Bin Khatab (40 SH-23 H/ 584-644 M)

Selama pemerintahan Umar ibn al-Khattab, wilayah kekuasaan Islam mengalami pertumbuhan yang signifikan, yang menyebabkan peningkatan substansial dalam pendapatan negara. Umar mengambil keputusan untuk tidak menghabiskan seluruh harta Baitul Mal sekaligus, melainkan merencanakan pengeluarannya secara bertahap sesuai dengan kebutuhan, bahkan menyiapkan dana cadangan. Meskipun memiliki kontrol terhadap distribusi harta Baitul Mal, pejabat Baitul Mal memiliki tanggung jawab terhadap zakat dan ushr. Khalifah Umar ibn Al-Khattab juga menetapkan bahwa pihak eksekutif tidak boleh ikut campur dalam manajemen harta Baitul Mal. Negara memiliki kewajiban untuk menyediakan makanan bagi janda, anak yatim, dan anak terlantar, membiayai pemakaman orang miskin, membayar utang yang bangkrut, dan membayar diyat untuk kasus-kasus tertentu.

Selama kepemimpinan Umar bin Khattab, sumber devisa negara mengalami peningkatan yang signifikan. Umar memperkenalkan sistem keuangan negara dan merekrut pegawai yang digaji untuk mengelola lembaga tersebut. Pendapatan negara meningkat pesat, dan Baitul Mal didirikan secara permanen di pusat kota dan ibu kota provinsi. Baitul Mal berfungsi sebagai lembaga pengelola keuangan negara yang

---

<sup>44</sup> Ewis Amalia, Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer, Jakarta: Granada Press, 2010, h. 33

<sup>45</sup> Mustawa Edwin Nasution dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2007), h. 233

menghimpun pendapatan dari berbagai sumber, termasuk zakat, pajak, harta rampasan perang, dan lain-lain. Sistem ini membuat keuangan negara menjadi lebih terstruktur dan akuntabel pada masa pemerintahan Umar bin Khattab..<sup>46</sup>

Salah satu kebijakan ekonomi menarik yang dikeluarkan Khalifah Umar bin Khattab adalah penetapan ushur (cukai) kepada pedagang non-muslim dari luar negeri Islam yang berdagang di wilayah kekhalifahan. Pada awalnya, Umar tidak memberlakukan ushur kepada mereka. Namun, ketika negara-negara non-muslim mengenakan pajak sebesar 10% kepada pedagang-pedagang muslim, maka Umar pun menerapkan kebijakan serupa kepada pedagang non-muslim di wilayahnya. Tujuannya adalah untuk menyeimbangkan perlakuan pajak yang diterima pedagang muslim di luar sana. Jadi Umar menerapkan ushur sebagai kebijakan balasan atas pajak yang dikenakan kepada pedagang muslim di wilayah non-muslim.<sup>47</sup>

Pada masa kepemimpinan Khalifah Umar bin Khattab dan khulafaur rasyidin lainnya, sumber penerimaan negara berasal dari zakat, fai, kharaj, dan juga ushr. Sumber-sumber pendapatan ini sudah mencukupi untuk menjalankan roda pemerintahan termasuk pemenuhan kebutuhan sektor militer. Tidak ditemukan catatan mengenai utang luar negeri yang dilakukan pada masa para khulafaur rasyidin. Mereka mampu menjalankan pemerintahan dan memenuhi kebutuhan negara dari sumber pendapatan internal berupa zakat, pajak, harta rampasan perang, dan lain-lain, tanpa perlu melakukan pinjaman dari negara lain. Hal ini menunjukkan kemandirian fiskal dan ekonomi pada masa kepemimpinan para khulafaur rasyidi<sup>48</sup>

Beberapa lembaga ekonomi yang dikembangkan oleh Khalifah Umar bin Khattab adalah Baitul Mal dan Diwan, yaitu buku pencatatan keuangan negara. Pada masa Abu Bakar, pengaturan Baitul Mal belum mengalami banyak perubahan. Namun ketika memasuki masa kepemimpinan Umar, terjadi peningkatan pendapatan negara dari hasil ekspansi wilayah dan pajak atas tanah yang ditaklukkan. Maka Umar pun melakukan perubahan pada sistem administrasi Baitul Mal, dengan menunjuk beberapa pegawai dari Persia yang ahli dalam pembukuan untuk mengelola dan mengawasi keuangan negara. Perubahan ini dilakukan atas usulan Homozaan, seorang tahanan Persia yang masuk Islam, yang menjelaskan sistem administrasi kerajaan Sasaniyah kepada Umar.<sup>49</sup>

Kontribusi yang diberikan Umar untuk mengembangkan ekonomi Islam antara lain:<sup>50</sup>

1. Reorganisasi baitulmal, dengan mendirikan Diwan Islam yang pertama yang disebut dengan al-Diwan.
2. Pemerintah bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan makanan dan pakaian kepada warga negara.

---

<sup>46</sup> Muhammad Ash-Shalabi, 2008, h. 358.

<sup>47</sup> Abdul Qoyum dkk, *Sejarah pemikiran ekonomi islam*, (Jakarta: Penerbit: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah Bank Indonesia 2021), h. 156

<sup>48</sup> Muhammad Nejatullah Siddiqi, "An Overview of Public Borrowing in Early Islamic History," in Third International Conference on Islamic Economics, 1992). Dalam sejarah pemikiran ekonomi islam, h. 177

<sup>49</sup> Adiwarmanto Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h 158

<sup>50</sup> Mustawa Edwin Nasution dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2007), h. 234

3. Diversifikasi terhadap objek zakat, dan tarif zakat.
4. Pengembangan *Ushr* (pajak), dan pertanian.
5. Undang-undang perubahan pemilikan tanah
6. Pengelompokan pendapatan negara dalam 4 bagian.

Dengan kebijakan-kebijakan tersebut, Umar bin Khattab berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkuat ekonomi Islam pada masa pemerintahannya.

**Tabel 8.** Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Masa Khalifah Umar bin Khattab

Sumber pendapatan	Pengeluaran
Zakat dan Ushr	Pendistribusian untuk lokal jika berlebihan disimpan
Khums dan Shadaqah	Fakir miskin dan kesejahteraan
Kharaj, Fay, Jizyah, ushr, Sewa	Dana pensiun dana pinjaman
Pendapatan dari semua sumber	Pekerja, Pemelihara anak terlantar dan dana sosial.

Kebijakan pendistribusian zakat pada masa Khalifah Umar bin Khattab berbeda dengan masa Abu Bakar Ash-Shiddiq. Umar mendistribusikan zakat secara tidak merata di mana sebagian penerima mendapat bagian lebih banyak dibandingkan lainnya. Umar memprioritaskan orang yang lebih dahulu masuk Islam dibandingkan yang terlambat. Menurut sejarawan, kebijakan ini disebabkan karena Umar sendiri termasuk sahabat yang agak terlambat masuk Islam, sehingga ia memuliakan sahabat yang lebih dahulu memeluk Islam daripada dirinya. Berbeda dengan Abu Bakar yang menerapkan kesamarataan dalam pendistribusian zakat kepada seluruh kaum Muslimin tanpa memandang senioritas masuk Islam mereka.<sup>51</sup> Untuk mendistribusikan harta Baitul Mal, khalifah Umar mendirikan beberapa departemen yang dianggap perlu<sup>52</sup>. (1). Departemen Pelayanan Militer; (2). Departemen Kehakiman dan Eksekutif; (3). Departemen Pendidikan dan Pengembangan Islam; dan (4). Departemen Jaminan Sosial Pada masa pemerintahannya, Khalifah Umar mengklasifikasi pendapatan Negara menjadi empat bagian<sup>53</sup>, yaitu: (1). Pendapatan zakat dan 'ushr; (2). Pendapatan khums dan sedekah; (3). Pendapatan kharaj, fai, jizyah, 'ushr (pajak perdagangan) (4). Pendapatan lain-lain

Diantara alokasi pengeluaran dari harta Baitul Mal tersebut, dana pensiun merupakan pengeluaran Negara yang paling penting. Prioritas berikutnya adalah dana pertahanan Negara dan dana pembangunan.

---

<sup>51</sup> Ahmed El-Ashker dan Rodney, *Wilson Islamic Economics: A Short History*" diterbitkan oleh Brill pada tahun 2006

<sup>52</sup> Karim, Adiwarmarman Azwar, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* h, 36.

<sup>53</sup> Ewis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, Jakarta: Granada Press, 2010, h. 36

### 3. Kebijakan Fiskal Masa Khalifah Usman Bin Affan (47 Sh-35 H/ 577-656 M)

Di masa Abu Bakar RA, Utsman RA adalah sekretaris negara, sedang di masa Umar RA, Utsman RA bertugas sebagai penasihat ekonomi negara. Hal ini tidak mengherankan karena Utsman RA adalah seorang pengusaha sukses yang tetap zuhud terhadap dunia. Itu sebabnya selama 10 tahun pemerintahan Umar RA, Utsman RA jarang ikut berperang karena lebih sering mendampingi Sang Khalifah di Madinah.<sup>54</sup>

Pada masa kepemimpinan Khalifah Usman bin Affan<sup>55</sup>, sumber utama keuangan negara adalah seperti yang telah ditetapkan oleh Khalifah Umar sebelumnya, yaitu pendapatan dari zakat, khums atau seperlima rampasan perang, jizyah, kharaj, ushr atau bea masuk, serta harta yang menjadi milik negara karena tidak ada pemilik pribadinya. Sedangkan pengeluaran negara juga terdiri dari tiga jenis utama, yaitu pengeluaran untuk kesejahteraan sosial dan tunjangan, pengeluaran rutin, dan pengeluaran untuk investasi. Jadi secara garis besar, kebijakan ekonomi dan keuangan negara pada masa Usman masih meneruskan sistem yang dirintis oleh Umar bin Khattab sebelumnya.<sup>56</sup>

Pada awal pemerintahan Usman mencoba melanjutkan dan mengembangkan kebijaksanaan yang dijalankan khalifah Umar. Pada enam tahun kepemimpinannya hal-hal yang dilakukan<sup>57</sup>: (1). Pembangunan pengairan; (2). Pembentukan organisasi kepolisian untuk menjaga keamanan perdagangan; (3). Pembangunan gedung pengadilan, guna menegakkan hukum.

### 4. Kebijakan Fiskal masa Khalifah Ali Bin Abi Talib (23 SH-40 H/ 600-661 M)

Khalifah Ali bin Abi Thalib sangat memperhatikan penggunaan kekayaan negara dan upaya individu serta masyarakat dalam memerangi kemiskinan. Ali mengambil dua prinsip utama. *Pertama*, seluruh kekayaan Baitul Mal, tanah, dan semua sumber pendapatan adalah milik negara dan harus didistribusikan kepada seluruh warga sesuai kebutuhan dan haknya. *Kedua*, Setiap orang harus bekerja dan memanfaatkan sumber-sumber ini sesuai usahanya sendiri. Tidak seorangpun berhak menyalahgunakan harta umum menjadi milik pribadi. Mereka harus membuktikan memberi manfaat bagi orang lain dan juga mendapatkan keuntungan dari orang lain. Jadi Ali sangat menekankan penggunaan optimal kekayaan negara dan kerja keras individu untuk memerangi kemiskinan.<sup>58</sup>

Beberapa perubahan kebijaksanaan yang dilakukan pada masa khalifah Ali antara lain<sup>59</sup>: (1). Pendistribusian seluruh pendapatan yang ada pada baitulmal

---

<sup>54</sup> Abdul Qoyum dkk, *Sejarah pemikiran ekonomi islam*, h. 159

<sup>55</sup> Masa pemerintahannya berlangsung selama 12 tahun. Pada enam tahun pertama masa pemerintahannya, khalifah Ustman ibn Affan melakukan penataan baru dengan mengikuti kebijakan Umar ibn Khattab.

<sup>56</sup> Abdul Qoyum dkk, *Sejarah pemikiran ekonomi islam*, h. 168

<sup>57</sup> Mustafa Edwin Nasution, *Pengenalan Eksklusif: Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), Cet-3, h. 236

<sup>58</sup> Abdul Qoyum dkk, *Sejarah pemikiran ekonomi islam*, , h. 176

<sup>59</sup> Mustafa Edwin Nasution, *Pengenalan Eksklusif: Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), Cet-3, h. 236

berbeda dengan Umar yang menyisihkan untuk cadangan, (2). Pengeluaran angkatan laut dihilangkan, dan (3). Adanya kebijakan pengetatan anggaran

**Tabel 9.** Masa pemerintahan Rasulullah SAW dan Khulafaurasyidin

Periode	Masa Pemerintahan		Durasi menjabat (tahun)
	Masehi	Hijrah	
Rasulullah SAW	610 - 632	12 SH - 11 H	23
Abu Bakar RA	632 - 634	11 - 13	2
Umar bin Khattab RA	634 - 644	13 - 24	10
Utsman bin Affan RA	644 - 656	24 - 36	12
Ali bin Abi Tahlid RA	656 - 661	36 - 41	6

## KESIMPULAN

Kebijakan fiskal dalam Islam pada masa Pra Risalah, masa Nabi, dan Khulafa Rasyidin mencerminkan prinsip-prinsip keadilan, keberdayaan ekonomi, dan tanggung jawab sosial. Pada periode ini, terutama selama kepemimpinan Nabi Muhammad dan Khulafa Rasyidin seperti Umar ibn al-Khattab, ditempuh langkah-langkah strategis untuk mengelola keuangan negara dengan bijaksana. Berikut adalah beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari makalah ini:

1. Kebijakan fiskal pada masa tersebut menekankan pentingnya keadilan ekonomi. Distribusi harta melalui sistem zakat dan ushr menjadi landasan utama untuk mengurangi kesenjangan sosial dan memberikan dukungan kepada mereka yang membutuhkan.
2. Pendirian Baitul Mal sebagai institusi keuangan negara menunjukkan upaya untuk mengelola pendapatan negara secara terstruktur. Baitul Mal menjadi pusat pengumpulan dan distribusi dana dari berbagai sumber, seperti zakat, pajak, dan harta rampasan perang.
3. Kebijakan Umar ibn al-Khattab untuk tidak menghabiskan seluruh harta Baitul Mal sekaligus, melainkan merencanakan pengeluaran secara bertahap, menunjukkan kebijaksanaan dalam pengelolaan keuangan negara. Pemberian dana cadangan juga mencerminkan pendekatan yang berkelanjutan dan berhati-hati.
4. Pembatasan campur tangan pihak eksekutif dalam pengelolaan Baitul Mal menegaskan prinsip pertanggungjawaban dan transparansi. Hal ini memastikan bahwa pengelolaan keuangan negara dilakukan dengan integritas dan tidak terpengaruh oleh kepentingan pribadi.
5. Kebijakan fiskal pada masa tersebut juga menetapkan tanggung jawab sosial negara dalam menyediakan makanan bagi janda, anak yatim, dan anak terlantar, membiayai pemakaman orang miskin, membayar utang orang yang bangkrut, dan membayar diyat untuk kasus-kasus tertentu.

Dari kesimpulan di atas menyatakan bahwa kebijakan fiskal dalam Islam pada masa Pra Risalah, masa Nabi, dan Khulafa Rasyidin tidak hanya bersifat ekonomis,

tetapi juga mengandung dimensi moral dan sosial yang kuat. Prinsip-prinsip tersebut dapat menjadi inspirasi untuk memandu kebijakan fiskal dalam konteks modern dengan tetap mempertimbangkan nilai-nilai keadilan dan keberdayaan ekonomi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adiwarman A. Karim. (2010). *Ekonomi Makro Islami edisi kedua*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Ahmad Yani. (2004). *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ali Hamzah. (2009). *Khazanah Fiqih Islam*. Kerinci: STAIN Kerinci.
- Ali Hasan. (2003). *Masail Fiqiyah*. Jakarta: Rajawali Press.
- Choudhury. (Tahun tidak dicantumkan). *Money in Islam: a Study in Islamic Political Economy*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Dian Puji N. Simatupang. (2005). *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia, Studi Yuridis*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Desiana. (2001). *Ekonomi Islam Dalam Menjawab Tantangan Global*. Kerinci: STAIN Kerinci.
- Ewis Amalia. (2010). *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*. Jakarta: Granada Press.
- Departemen Agama RI. (2008). *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Bandung: Diponegoro.
- Gita Danupranata. (2006). *Ekonomi Islam*. Jakarta: Saung Media Utama.
- A. Hasjmy. (1975). *Sejarah Kebudayaan Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Heri Sudarsono. (2004). *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Ekonesia.
- Hasan Ibrahim Hasan. (2003). *Sejarah Kebudayaan Islam Jilid 2*. Jakarta: Kalam Mulia.
- Imam Al-Ghazali. (2003). *Ringkasan Ihya Ulumuddin*. Surabaya: GitaMedia Press.
- Johan Arifin. (2009). *Etika Bisnis Islami*. Semarang: Wali Songo Press.
- Ira M. Lapidus. (1999). *Sejarah Sisial Umat Islam*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- M. Nur Rianto Al Arif. (2010). *Teori Makro ekonomi Islam Konsep, Teori, dan Analisis*. Bandung: Alfabeta.
- M. Suparmoko. (1997). *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPF Yogyakarta.
- Masyhuri. (2007). *Teori Ekonomi Dalam Islam*. Jakarta: LKPM.
- Mike Oktaviana, Samsul Bahry Harahap. (2020). "Kebijakan Fiskal Zaman Rasulullah Dan Khulafarasyidin." *Nazharat, Vol. 26 No. 01, Juni 2020*.
- Muchdarsah Sinaungan. (1996). *Uang dan Bank*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Samuelson dan William D. Nordhaus. (1997). *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas, terj. Haris Munandar*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Pajak dan Retribusi Daerah. (Tahun tidak dicantumkan). Jakarta: Grasindo.
- Taqiyuddin an-Nabhani. (1996). *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*. Surabaya: Risaalah Gusti.
- Sadono Sukirno. (2004). *Pengantar Teori Makro Ekonomi*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Sugianto. (2000). *Prosedur Penelitian Kualitatif, cet. XIII*. Bandung: Remaja Rosda Karya.