

## ZAKAT SEBAGAI KEBIJAKAN FISKAL PADA MASA KEKHALIFAH UMAR BIN KHATTAB

**Nurma Sari**

Dosen Program Studi Ekonomi Islam, Fakultas Ekonomi, Universitas Syiah Kuala  
Banda Aceh, Indonesia  
E-mail: cha.sari89@gmail.com

### *Abstract*

*This paper discusses a descriptive charity as fiscal policy during the caliphate of Umar. Zakat has a major position in fiscal policy in the early days of Islam. Besides, as a source of major revenue Islamic state at the time, zakat is also capable of supporting both state spending in the form of government expenditure (expenditure countries) and government transfers (transfer expenses). Zakat is also able to influence the economic policy of the Islamic government to improve the welfare of the people, especially the weak. It was in because zakat is the source of funds that will never dry out.*

*Keywords: Zakat; Fiscal Policy; the Caliphate of Umar bin Khattab.*

### **Abstrak**

Tulisan ini membahas secara deskriptif zakat sebagai kebijakan fiskal pada masa kekhalifahan Umar bin Khatab. Zakat mempunyai kedudukan utama dalam kebijakan fiskal pada masa awal Islam. Disamping sebagai sumber pendapatan Negara Islam yang utama pada masa itu, zakat juga mampu menunjang pengeluaran Negara baik dalam bentuk *government expenditure* (pengeluaran belanja negara) maupun *government transfer* (pengeluaran transfer). Zakat juga mampu mempengaruhi kebijakan ekonomi pemerintah Islam untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama kaum lemah. Hal itu di karenakan zakat adalah sumber dana yang tidak akan pernah kering dan habis.

**Kata Kunci :** Zakat, Kebijakan Fiskal, Kekhalifahan Umar bin Khattab.

### **PENDAHULUAN**

Umar bin Khattab, Lahir pada tahun 581 M-26 Zulhijah. Umar dilahirkan pada tahun ketiga belas setelah Tahun Gajah (Imam As-Suyuthi, 2010). Ketika dilantik menjadi khalifah, Umar bin Khathab mengumumkan kepada rakyat tentang pengaturan kekayaan negara Islam. Beliau berkata : “Barang siapa ingin bertanya tentang al-Quran, maka datanglah pada Ubay ibn Ka’ab. Barang siapa bertanya tentang ilmu *faraidh* (ilmu warisan), maka datanglah pada Zaid ibn Tsabit. Dan barang siapa bertanya tentang harta, maka datanglah padaku. Karena Allah SWT telah menjadikanku sebagai penjaga dan pembagi harta” (Muhammad Husain Haekal., 2009).

Perekonomian di masa Umar bin Khathab berhubungan dengan sumber-sumber syari’ah Islam (Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi., hal. 69). Kedudukan hukum perekonomian Islam sama dengan hukum lainnya dalam syariah Islam, yaitu bersumber dari Allah Swt. Syariah Islam adalah undang-undang agama yang bersumber

dari wahyu Ilahi. Inilah yang telah ditegaskan dalam Al-Qur'an, "*Bukankah hukum itu hanya milik Allah (Al-An'am : 57)*).

Dari berbagai pendapatan negara yang terjadi pada masa Umar bin Al-Khathab. Beliau banyak melakukan hal-hal yang baru melalui ijtihadnya yang belum pernah terjadi baik pada masa Rasulullah SAW maupun pada masa Abu Bakar Ash-Shiddiq, seperti kebijakan menetapkan *kharaj* (pajak tanah) dan *'usyur* pada masa itu. Hal ini dilakukan beliau agar terwujudnya ekonomi yang stabil dan terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat Muslim pada masa itu. Tentunya hal ini harus dicontoh oleh tiap-tiap kepala negara Muslim di dunia agar terwujudnya negara yang sejahtera. Begitu juga dengan negara Indonesia yang memiliki penduduk Muslim terbanyak di dunia. Ada sekitar 87% penduduk di Indonesia yang beragama Islam dari total penduduk Indonesia (Gusfahi, 2007). Hal ini seharusnya dapat dimanfaatkan dengan baik oleh kepala negara dalam hal penarikan devisa negara. Misalnya dalam hal penarikan zakat yang mempunyai potensi yang sangat besar di negara Indonesia dan dapat dipergunakan sebagai pemasukan negara demi terciptanya negara yang sejahtera.

Tulisan ini mengarah kepada perekonomian yang islami, dengan menganalisis kebijakan zakat dalam mempengaruhi pendapatan suatu Negara. Sebagaimana pada masa kekhalifahan Umar bin Khatab yang melaksanakan zakat sebagai kebijakan fiskal (*fiscal policy*).

pembahasan tulisan ini dibagi dalam lima bagian. selanjutnya tulisan ini membahas metode penelitian. dua bagian selanjutnya, masing-masing akan membahas zakat dan fiskal, fiskal pada masa Umar bin Khatab. selanjutnya, relevansi kebijakan fiskal Umar bin Khatab dengan kondisi fiskal pada era modern akan dibahas di bagian 5. Di bagian terakhir tulisan ini, kesimpulan akan dipaparkan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian sejarah menggunakan pendekatan sejarah sosial dengan menjadikan kehidupan sosial-ekonomi pada masa Kekhalifahan Umar bin Khathab, khususnya berkaitan dengan penerapan zakat sebagai instrumen kebijakan fiskal sebagai unit analisis (*unit of analysis*). Data dalam penelitian ini menggunakan instrumen penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian ini bersifat penelitian kualitatif, karena tujuan dari penelitian ini adalah untuk memperoleh pemahaman tentang masalah yang diteliti.

## **ZAKAT DAN FISKAL**

Zakat adalah salah satu rukun Islam yang bercorak sosial-ekonomi dari lima rukun Islam. Dengan zakat, disamping ikrar tauhid (syahadat) dan shalat, seseorang barulah sah masuk kedalam barisan umat Islam dan diakui keislamannya, sesuai dengan firman Allah:

*Artinya: “Jika mereka bertaubat, mendirikan shalat, dan membayar zakat, barulah mereka saudara kalian seagama.”(At-Taubah: 103)*

Jika di tinjau dari segi bahasa, kata Zakat merupakan bentuk kata dasar (*masdar*) dari *zakâ* yang berarti berkah, tumbuh, bersih, baik dan bertambah. sesuai firman Allah swt:

*“Ambillah zakat dari sebagian harta/ kekayaan mereka, untuk membersihkan dan mensucikan mereka dengannya. Dan berdoalah untuk mereka, sungguh doamu mendatangkan ketentraman bagi mereka. Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui” ( At-Taubah : 103)*

Zakat mulai disyariatkan pada bulan syawal tahun kedua hijriyah. Zakat merupakan rukun Islam yang ketiga. Oleh karena itu, zakat hukumnya *fardhu ‘ain* bagi mereka yang telah memenuhi syarat-syaratnya (dalam hal zakat mal). Adapun dalil-dalilnya dapat dilihat dalam al-Qur’an, hadits, dan Ijma’.

Dari segi ekonomi, riba merupakan unsur penting dalam pengembangan ekonomi, dimana mewujudkan bertambahnya mata uang tanpa disertai bertambahnya penghasilan nyata, tetapi membawa pengaruh yang tidak kondusif terhadap system ekonomi dengan lahirnya inflasi..Hal ini berbeda dengan system zakat yang mampu bertindak sebagai kebijakan fiscal yang mendongkrak perekonomian pada tataran ril. Zakat adalah ibadah yang cukup unik. Secara pribadi, ia dapat mewujudkan keshalihan individu seorang Muslim. Namun, sosial ekonomi zakat merupakan instrumen yang mempunyai efek yang cukup besar bagi kesejahteraan masyarakat jika dikelola dengan baik.

Terdapat beberapa peranan zakat dalam pertumbuhan ekonomi antara lain(fakhruddin: 2008)

1. Zakat merupakan sarana penting dalam fungsi perbaikan mata uang.
2. Zakat merupakan tambahan dan Pengembangan harta
3. Zakat dalam mewujudkan keseimbangan ekonomi.
4. Zakat dalam mewujudkan keseimbangan social

Jika ditinjau dari aspek keadilan sosial (*al-‘adâlah al-ijtimâ’iyyah*), perintah zakat dapat dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan dalam pencapaian kesejahteraan sosial-ekonomi dan kemasyarakatan. Zakat diharapkan dapat meminimalisir kesenjangan pendapatan antara orang kaya dan

misikin. Disamping itu, zakat juga diharapkan dapat meningkatkan atau menumbuhkan perekonomian, baik pada level individu maupun pada level sosial masyarakat. Untuk itu, para ekonom Islam dan ahli hukum Islam harus mampu menjelaskan hal ini dengan nalar yang dapat diterima oleh masyarakat yang lebih mengedepankan rasional tersebut (masyarakat sekular).

Beberapa ahli berusaha untuk membuktikan keterkaitan zakat dengan pembangunan sosial-ekonomi, khususnya dalam mengentaskan kemiskinan, kalangan ekonom Islam menyarankan agar zakat dikelola oleh Negara. Fariq al-Nabbahan mengemukakan bahwa apabila pemerintah menarik zakat, maka telah membangun pilar penting kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial. Namun, menurut Gazi Inayah dalam bukunya yang berjudul *Al-Iqtishâd al-Islamî al-Zakâh wa al-Dharibah* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi *Teori Komprehensif Tentang Zakat dan Pajak* tahun 2003. Dalam bukunya tersebut, Inayah ingin meyakinkan pembaca bahwa zakat adalah ibadah *mâliyah* dan bukan pajak yang bernilai ekonomis.

Dalam perkembangan selanjutnya, zakat dan pajak menjadi dua kewajiban yang dipikul oleh kaum Muslimin. Dengan pengintegrasian zakat dan pajak, maka Negara dapat menyusun kebijakan dalam bidang perekonomian untuk mensejahterakan rakyatnya dengan menggunakan pajak dengan makna zakat sebagai instrumen yang paling utama. Dengan demikian, zakat bukan hanya sebagai santunan kepada masyarakat yang tidak berdaya, tetapi juga untuk membiayai pengeluaran Negara lainnya dan sebagai alat untuk merekayasa perekonomian masyarakat suatu Negara melalui kebijakan fiskalnya.

Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran Negara, hal ini berkaitan dengan APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Pemerintah). Kebijakan fiskal bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara optimal. Dengan kata lain kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penerimaan atau pengeluaran Negara. Contoh kebijakan fiskal adalah apabila perekonomian nasional mengalami inflasi, pemerintah dapat mengurangi kelebihan permintaan masyarakat dengan cara memperkecil pembelanjaan atau menaikkan pajak agar tercipta kestabilan kembali.

Kebijakan fiskal menurut para ahli ekonomi (M. Faruq Al-Nabbahan:2000), antara lain; Menurut M. Faried Wijaya (2000) dalam buku Nuruddin Mhd. Ali kebijakan fiskal adalah perubahan besarnya pajak dan atau pengeluaran pemerintah dengan tujuan menstabilkan harga serta tingkat output meupun kesempatan kerja dan memacu atau mendorong pertumbuhan ekonomi. Kebijakan fiskal menurut Mannan (1995) adalah, langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem perpajakan atau dalam pembelanjaan, yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang di hadapi Negara. Dalam ekonomi konvensional kebijakan fiskal dapat diartikan sebagai langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam pembelanjaan (dalam konsep makro disebut dengan *government expenditure*) (Mustafa Edwin Nasution dkk.:2007).

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah di bidang keuangan, meliputi penerimaan negara, pengeluaran negara dan utang. Ketiga komponen itu terdapat dalam satu kesatuan, yaitu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pajak termasuk komponen pendapatan (penerimaan) negara, sedangkan pengeluaran negara adalah komponen dari kebijakan fiskal (Gufahmi:2007)

Sementara itu, Kebijakan Fiskal yang diterapkan di Indonesia bukanlah bersumber dari zakat melainkan pajak. Dalam pemerintahan Indonesia Kebijakan Fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Dalam pengertian lain, kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah dengan menggunakan belanja negara dan perpajakan dalam rangka menstabilkan perekonomian. Adapun instrumen kebijakan fiskal Indonesia adalah penerimaan dan pengeluaran yang berhubungan erat dengan pajak. Kebijakan fiskal juga bisa dikatakan salah satu kebijakan ekonomi makro yang sangat penting dalam rangka (Ani Sri Rahayu:2010)

1. Membantu memperkecil fluktuasi dari siklus usaha.
2. Mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang *sustainable*, kesempatan kerja yang tinggi.
3. Membebaskan dari inflasi yang tinggi atau bergejolak.

Kebijakan fiskal atau yang sering disebut “politik fiskal” (*fiscal policy*) bisa diartikan sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara dengan maksud untuk memengaruhi jalannya perekonomian, terdiri dari *penerimaan* dan *pengeluaran*. Sumber-sumber penerimaan pemerintah modern (Indonesia) atau cara-cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk mendapatkan uang pada intinya dapat digolongkan sebagai berikut: Pajak, Retribusi, Keuntungan dari perusahaan-perusahaan Negara, Denda-denda dan penyitaan yang dilakukan oleh Negara, Sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah, Pencetakan uang kertas, Hasil undian Negara, Pinjaman, Hadiah atau hibah. Sedangkan pengeluaran yang dilakukan pemerintah dapat dibedakan menjadi dua macam: Pengeluaran konsumsi pemerintah yang bisa juga disebut *government expenditure* atau *government purchase*.; Pengeluaran pemerintah berupa *government transfer*.

Dengan demikian, kebijakan fiskal meliputi semua tindakan pemerintah berupa tindakan memperbesar atau memperkecil jumlah pungutan pajak yang bertujuan untuk memengaruhi perekonomian menuju keadaan yang diinginkan. Dengan kebijakan fiskal, pemerintah dapat memengaruhi tingkat pendapatan nasional, kesempatan kerja, investasi nasional, distribusi penghasilan, dan sebagainya. Agenda tiap tahun yang dilakukan negara Indonesia adalah membuat Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Pendapatan dari negara Indonesia yang paling besar tiap tahunnya bersumber dari pajak. Seperti yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1: Pendapatan Negara Indonesia, 2012 (triliun rupiah)

URAIAN	2012	
	APBN-P	Outlook
<b>Pendapatan Dalam Negeri</b>		
<b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>	<b>1.357,4</b>	<b>1.366,4</b>
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1.016,2	1.021,8
a. Pajak Dalam Negeri		
1. Pajak Penghasilan	968,3	970,9
a. Migas		
b. Non Migas	513,7	499,0
2. Pajak Pertambahan Nilai		
3. Pajak Bumi dan Bangunan	67,9	76,6
4. Cukai		
5. Pajak Lainnya	445,7	422,4
b. Pajak Perdagangan Internasional		
1. Bea Masuk	336,1	347,3
2. Bea Keluar		
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	29,7	31,7
a. Penerimaan SDA	83,3	87,9
1. Migas	5,6	5,0
a. Minyak bumi	47,9	50,9
b. Gas Bumi	24,7	26,1
2. Non Migas	23,2	24,8
a. Pertambangan Umum	341,1	344,6
b. Kehutanan	217,2	220,2
c. Perikanan	198,3	201,1
d. Panas Bumi	150,8	144,5
b. Bagian Laba BUMN	47,5	56,6
c. PNBPN Lainnya	18,8	19,0
d. Pendapatan BLU	15,3	15,3
<b>II. Penerimaan Hibah</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>
	0,2	0,2
	0,3	0,5
	30,8	30,8
	72,8	73,2
	20,4	20,4

	0,8	6,0
<b>JUMLAH</b>	<b>1.358,2</b>	<b>1.372,4</b>

Pada tabel diatas dapat dilihat bahwa ada 5 jenis pajak terbesar yang dipungut oleh pemerintah pusat, yaitu Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Bumi dan Bangunan, Cukai, dan Pajak Perdagangan Internasional. Tentunya hal ini sangat berbeda dengan yang terjadi pada masa Umar bin Al-Khathab yang pemasukan negaranya bersumber dari zakat.

Dalam hal belanja negara juga mempunyai beberapa perbedaan antara sistem belanja negara pada masa Umar bin Al-Khathab dengan sistem belanja negara Indonesia pada saat ini. Pada masa Umar bin Al-Khathab belanja negara (distribusi pendapatan negara) terdiri dari pendistribusian kepada delapan ashnaf jika pendapatannya terdapat surplus pendapatan, pendistribusian kepada para fakir miskin atau untuk membiayai kesejahteraan mereka tanpa membedakan apakah ia seorang muslim atau tidak, pendistribusian untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta untuk menutup biaya operasional administrasi, kebutuhan militer, dan sebagainya serta pendistribusian untuk membayar para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar, dan dana sosial lainnya. Sedangkan sistem belanja negara Indonesia pada saat ini terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

Pada saat ini zakat bukan merupakan pendapatan pokok negara Indonesia. Masyarakat Indonesia biasanya melakukan sedekah (zakat) langsung kepada orang yang membutuhkan seperti yang telah diperintahkan oleh al quran dan hadis ataupun melalui lembaga-lembaga pengelolanya.

Kebijakan fiskal lebih menekankan pada pengaturan pendapatan dan belanja pemerintah. Kebijakan fiskal merupakan salah satu perangkat untuk mencapai tujuan syari'ah yang dijelaskan imam Al-Ghazali termasuk meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjamin keimanan, intelektualitas, kekayaan dan kepemilikan. Bisa dikatakan kebijakan fiskal memegang peranan penting dalam sistem perekonomian Islam bila dibandingkan dengan kebijakan moneter. Adanya larangan tentang riba serta kewajiban tentang pengeluaran zakat menyiratkan tentang pentingnya kedudukan kebijakan fiskal dibanding dengan kebijakan moneter. Sementara itu, Negara islam yang dibangun oleh nabi tidak mewarisi harta sebagaimana layaknya dalam pendirian suatu Negara. Oleh karena itu, kita akan mampu melihat bagaimana kebijakan fiskal sangat memegang peranan penting dalam pembangunan Negara Islam tersebut.

## **KEBIJAKAN FISKAL PADA MASA KHALIFAH UMAR BIN KHATTAB**

Dalam pemerintahan Islam, kebijakan fiskal telah dikenal sejak zaman Rasulullah Saw, Hingga zaman pertengahan. Pada zaman Rasulullah Saw, dan para Sahabat, Baitul Maal adalah lembaga pengelolaan keuangan Negara sehingga terdapat kebijakan fiskal yang kita kenal saat ini. Kebijakan fiskal di Baitul Maal memberikan dampak positif terhadap tingkat investasi, penawaran agregat, dan secara tidak langsung memberikan dampak pada tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran negara untuk mencapai tujuan-tujuannya Ani Sri Rahayu:2010). Kewajiban negara atas rakyatnya adalah melayani dan mengurus urusan umat. Hal ini ditegaskan Nabi SAW dalam sabdanya: “Seorang imam (khalifah) adalah pemelihara dan pengatur urusan (rakyat), dan dia akan diminta pertanggungjawabannya terhadap rakyatnya”. (HR Bukhari dan Muslim).

Setelah kematian Abu Bakar, Umar bin Khattab diangkat sebagai penerusnya. Menurut Amir Ali, “masuknya Umar dalam kekhalifahan, adalah nilai yang tinggi bagi islam. Ia adalah seorang yang memiliki moral kuat, adil, memiliki energi yang besar dan karakter yang kuat (dan memiliki kemampuan administratif)”. Ada beberapa hal penting yang perlu dicatat berkaitan dengan masalah kebijakan fiskal pada masa Umar bin Khattab, diantaranya adalah masalah Baitul Maal, Kepemilikan Tanah, Zakat, Ushr, Shadaqoh untuk non muslim, Koin, Klasifikasi pendapatan negara dan pengeluarannya. Adapun kontribusi yang diberikan Umar untuk mengembangkan ekonomi Islam pada masa ini antara lain:

1. Reorganisasi *Baitul Mâl*
2. Pemerintah bertanggung jawab terhadap pemenuhan kebutuhan makanan dan pakaian kepada warga negaranya.
3. Diversifikasi terhadap objek zakat, tarif zakat
4. Pengembangan ushr (pajak pertanian)
5. Undang-undang perubahan pemilikan tanah (*land reform*).

Pengelompokan pendapatan Negara dalam 4 bagian, seperti yang terdapat tabel di bawah ini (gusfahmi:2008)

**Tabel 2: Jenis Pendapatan dan Tujuan Penggunaannya**

Jenis Pendapatan	Tujuan Penggunaan
1. Zakat dan ‘Usyur	Pendapatan ini didistribusikan di tingkat Lokal dan jika terdapat surplus, sisa pendapatan tersebut disimpan di Baitul Mal pusat dan dibagikan kepada delapan ashnaf.
2. Khums (Ghanimah) dan Shadaqah	Pendapatan ini didistribusikan kepada fakir miskin atau untuk membiayai kesejahteraan mereka tanpa membedakan apakah ia seorang Muslim atau bukan.
3. Kharaj, Fa’i, Jizyah, dan ‘Usyur (Pajak Perdagangan) dan Sewa Tanah.	Pendapatan ini digunakan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta untuk membiayai biaya operasional administrasi,



	kebutuhan militer, dan sebagainya.
4. Pendapatan lain-lain.	Pendapatan ini digunakan untuk membayar para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar, dan dana sosial lainnya.

Dalam Islam sektor penerimaan pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu ada pendapatan yang bersifat rutin seperti : *zakat, jizyah, kharaj, ushr, infak, dan shadaqoh* serta pajak jika diperlukan, dan ada yang bersifat temporer seperti : *ghanimah, fa'I, dan harta* yang tidak ada pewarisnya. Sumber-sumber pendapatan Negara pada masa Rasulullah dan Khulafaur Rasyidin dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

**Tabel 3: Sumber-sumber Pendapatan Negara**

Dari Kaum Muslimin	Dari Kaum non-Muslim	Umum
1. Zakat	1. Jizyah	1. Ghanimah
2. Ushr (5-10%)	2. Kharaj	2. Fay
3. Ushr (2,5%)	3. Ushr (5%)	3. Uang tebusan
4. Zakat fitrah		4. Pinjaman dari kaum Muslim atau non-Muslim
5. Wakaf		5. Hadiah dari pemimpin atau pemerintah Negara lain
6. Amwal Fadhila		
7. Nawaib		
8. Shadaqoh yang lain		
9. Khumus		

Sumber: Sabzawi, 1984

Peranan Negara dalam menjaga kesejahteraan rakyatnya tercermin dari distribusi pengeluaran Negara sebagaimana pada tabel dibawah ini:

**Tabel 4: Sumber-sumber Pengeluaran Negara**

Primer	Sekunder
1. Biaya Pertahanan, seperti: persenjataan, unta, kuda dan persediaan	1. Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah
2. Penyaluran Zakat dan Ushr kepada yang berhak menerimanya menurut ketentuan Al-qur'an	2. Hiburan untuk para delegasi keagamaan
3. Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin, dan pejabat Negara	3. Hiburan untuk para utusan suku dan Negara serta biaya perjalanan mereka. Pengeluaran untuk duta-duta negara

lainnya	4. Hadiah untuk pemerintah Negara lain
4. Pembayaran upah para sukarelawan	5. Pembayaran untuk pembebasan kaum Muslimin yang menjadi budak
5. Pembayaran utang negara	6. Pembayaran atas denda mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan Muslim
6. Bantuan untuk musafir (dari daerah fadak)	7. Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin
	8. Pembayaran tunjangan untuk orang miskin
	9. Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah Saw.
	10. Pengeluaran rumah tangga Rasulullah Saw . (hanya sejumlah kecil; 80 butir kurma dan 80 butir gandum untuk setiap istrinya)
	11. Persediaan darurat (sebagian dari pendapatan perang Khaibar)

Sumber: Sabzawari, 1984

Jika kita menelaah tabel pendapatan dan pengeluaran negara pada masa khalifah Umar bin Khattab, maka dibutuhkannya bidang yang menangani masalah ini. Menurut Abdul Qadim Zallum (2002) pos-pos pemasukan dan pengeluaran negara Islam (*Daulah Islamiyah*) dalam bukunya *al-Amwal fi Daulah al-Khilafah*, membagi sumber-sumber pendapatan negara dalam 3 kelompok yaitu: bagian *fai'* dan *kharaj*; bagian *shadaqah*.

## RELEVANSI KEBIJAKAN FISKAL UMAR BIN KHATTAB DENGAN KONDISI FISKAL PADA ERA MODERN

Dalam konteks kenegaraan, zakat seharusnya menjadi bagian utama dalam penerimaan Negara. Zakat harus masuk dalam kerangka kebijakan fiskal Negara dan bukan hanya dijadikan pengeluaran pengurang penghasilan kena pajak, karena justru akan mengurangi pendapatan Negara. Zakat harus dikelola oleh Negara dan ditegakkan hukumnya dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai aspek tentang zakat.

Sejak awal, Zakat telah mendapat perhatian sebagai salah satu tonggak perekonomian umat Islam. Hal ini perlu diketahui agar kita lebih menyadari bahwa ekonomi Islam sesungguhnya bukanlah konsep baru, melainkan sebuah konsep praktis yang prestasinya dan kesuksesannya telah dicatat dengan baik dalam lembaran sejarah. Namun demikian, perlu diketahui bahwa keberhasilan ekonomi Islam itu tidak muncul secara kebetulan atau tanpa syarat, melainkan membutuhkan sebuah syarat multak. Ekonomi Islam hanya

akan berhasil jika diterapkan dalam masyarakat Islam secara menyeluruh (*kaffah*), baik di bidang ekonomi maupun dibidang-bidang lainnya, seperti politik, sosial, pendidikan, dan budaya.

Sebab sistem kehidupan Islam bersifat integral dan saling melengkapi. Islam tidak menerima pemilah-milahan ajaran (parsial), dimana sebagian sistem Islam diamalkan dan sebagian lainnya dibuang begitu saja. Karena itu, jika ekonomi Islam diterapkan secara sepotong-potong dalam masyarakat yang menganut konsep ekonomi kapitalisme misalnya, maka ia tidak akan mungkin efektif. Allah swt memerintahkan kita untuk menghormati persyaratan mutlak ini, yakni penerapan Islam secara komprehensif (*kaffah* / menyeluruh).

Zakat akan tetap dipungut oleh negara selama masih ada orang yang wajib zakat, dan tidak akan dihentikan kewajiban ini meskipun harta zakat yang terkumpul di Baitul Mal melimpah sedangkan orang yang berhak menerimanya tidak terdapat lagi di dalam negeri. Jadi fungsi negara dalam mengelola zakat semata-mata karena implimentasi ibadah ritual kaum Muslimin terhadap Allah SWT, bukan karena alasan ekonomi. Menurut Abdurrahman Qadir (2002), pengelolaan zakat melalui lembaga amil, apalagi yang memiliki kekuatan hukum formal, akan memiliki beberapa keuntungan. *Pertama*, untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayaran zakat. *Kedua*, menjaga perasaan rendah diri para mustahik apabila berhadapan langsung untuk menerima haknya dari muzaki. *Ketiga*, untuk mencapai efisiensi, efektivitas dan sasaran yang tepat dalam menggunakan harta zakat menurut skala prioritas yang ada disuatu temat misalnya apakah disalurkan dalam bentuk konsumtif ataukah dalam bentuk produktif untuk meningkatkan kegiatan usaha para mustahik. *Keempat*, untuk memperlihatkan syiar Islam dan semangat penyelenggaraan Negara dan pemerintahan yang Islami. Sebaliknya, jika penyelenggaraan zakat itu begitu saja diserahkan kepada para muzakki, maka nasib dan hak-hak orang miskin dan para mustahik lainnya terhadap orang-orang kaya tidak memperoleh jaminan yang pasti.

Kebijakan fiskal dalam Sistem Ekonomi Modern hanyalah merupakan suatu kebutuhan untuk pemulihan ekonomi (*economy recovery*) akibat krisis dan untuk menggenjot perekonomian agar dapat mencapai pertumbuhan yang positif sehingga tumpuan utama kebijakan fiskal Negara Modern adalah pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Dalam Sistem Ekonomi Islam, kebijakan fiskal merupakan suatu kewajiban negara dan menjadi hak rakyat sebagai wujud *ri'ayatusy syu'un* sehingga kebijakan fiskal bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Juga kebijakan fiskal dalam Sistem Ekonomi Islam tidak bertumpu pada pertumbuhan ekonomi seperti dalam Sistem Ekonomi Modern tetapi mengacu pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil, karena hakikat permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia adalah berasal dari bagaimana distribusi harta di tengah-tengah masyarakat terjadi.

Kebijakan fiskal (devisa dan belanja negara) menurut Islam harus sepenuhnya sesuai dengan prinsip syariah atau nilai-nilai Islam. Tujuan pokok syariah Islam adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umat manusia (*mashlahah 'ammah*), baik mashlahah dunia maupun akhirat. Karena itu, kesejahteraan ekonomi manusia

yang bersifat material bukan semata menjadi tujuan kebijakan fiskal, tetapi juga harus diimbangi dengan pembangunan nilai-nilai moral spiritual

Zakat yang merupakan salah satu dari lima nilai instrumental Islam yang strategis dan sangat berpengaruh pada tingkah laku ekonomi masyarakat serta pembangunan ekonomi tampaknya akan semakin populer di Indonesia. Indikasi positif ini selain disebabkan oleh kesadaran menjalankan perintah agama di kalangan umat Islam semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir ini, dorongan untuk membayar zakat juga datang dari pemerintah. Sebagai negara yang penduduknya mayoritas Muslim, nilai potensi zakat akan semakin besar. Pengelolaan zakat nasional dan daerah yang profesional akan mengalokasikan dananya tidak hanya pada sektor konsumsi, tetapi pada sektor yang lebih tinggi lagi, yakni sektor produktif.

Namun demikian, potensi zakat yang sebenarnya belum dapat digali secara maksimal karena zakat masih dianggap sebagai sumbangan sukarela atau *voluntary donation* dan negara tidak dapat memaksa para wajib zakat untuk membayarnya. Dengan mengembalikan zakat ke dalam kebijakan fiskal, maka potensi zakat yang sebenarnya akan dapat lebih maksimal dan optimal. Potensi zakat yang dikumpulkan dari masyarakat sangat besar. Menurut sumber, potensi zakat yang ada di Indonesia sebesar Rp 2,17 Triliun atau 1,8 sampai 4,34 % dari GDP menurut Didin Hafidhuddin ketua umum BAZNAS, namun begitu jelas Didin, penerimaan zakat tidak mencapai Rp 217 triliun tetapi selalu meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2012 jumlah zakat sebesar Rp 2,3 triliun meningkat sebesar 0,8 % dari tahun sebelumnya yaitu 1,73 triliun.

## **KESIMPULAN**

Mengingat zakat memiliki dua fungsi (*double function*) secara bersamaan, yaitu fungsi spiritual dan fungsi sosial (fiskal). fungsi spiritual lebih merupakan tanggung jawab atau kewajiban seseorang hamba (Muslim) terhadap Tuhannya yang mensyariatkan zakat. Sedangkan fungsi sosial adalah fungsi yang dimainkan zakat untuk membiayai proyek-proyek sosial yang dapat juga diteruskan dalam kebijakan penerimaan dan pengeluaran Negara (kebijakan fiskal).

Oleh karena itu, Untuk memanfaatkan dan mendayagunakan zakat dengan sebaik-baiknya, diperlukan kebijaksanaan dari pemerintah atau pengelola zakat. Dana zakat tidak harus diberikan kepada yang berhak secara apa adanya, tetapi dapat diberikan dalam bentuk lain yang dapat digunakan secara produktif yakni dapat dikelola lebih lanjut sehingga mendapat manfaat secara terus menerus.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Alghazali, Imam, *Bimbingan untuk Mencapai Tingkat Mukmin*, Terj. Mooh. Ali Abdai Rathomy. Bandung: CV. Diponegoro Press, 1975.

Al-Haritsi, Jaribah bin Ahmad, *Fikih Ekonomi Umar bin Khathab*. Jakarta: Khalifa, 2006.

An-Nabani, Taqiyuddin. *Sistem Ekonomi Islam*. Bogor: Al-Azhar Press, 2009.

As-Suyuthi, Imam. *Tarikh al-Khulafa*. Jakarta: PT. Mizan Publika, 2010.

Departemen Agama Republik Indonesia, *Al Quran dan Terjemahan*. Surabaya: Agung, 2006.

Departemen keuangan RI, "Nota Keuangan dan APBN 2012", <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/10-106%20NK%202010.pdf> (9 oktober 2014, h.3-26).

Departemen Keuangan RI, APBN 2003, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/utama.asp?utama=10200002>  
*Ensiklopedi Islam*. Cetakan ketiga, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

Fakhruddin, *Fiqh dan Manajemen Zakat di Indonesia*. Yogyakarta: UIN-Malang Press, 2008.

Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Haekal, Muhammad Husain, *Umar Bin Khattab*. Jakarta: PT. Pustaka Litera AntarNusa, 2009.

\_\_\_\_\_, *Umar bin Khattab: Sebuah Telaah Mendalam Tentang Pertumbuhan Islam dan Kedaulatannya Masa Itu*, terj. Ali Audah, Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2002.