

**PEMIKIRAN IMAM ABU YUSUF TENTANG KEUANGAN
PUBLIK DAN RELEVANSINYA DI INDONESIA**



Tesis Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh
Gelar Magister Ekonomi Syariah (M.E) pada
Pascasarjana IAIN Parepare

TESIS

Oleh:

NURUL RABIAH AL HADAWIYAH

NIM. 2020203860102018

PASCASARJANA
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)
PAREPARE

TAHUN 2022

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nurul Rabiah Al Hadawiyah
NIM : 2020203860102018
Program Studi : Ekonomi Syariah
Judul Tesis : Pemikiran Abu Yusuf Tentang Keuangan Publik dan Relevansinya di Indonesia

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dengan penuh kesadaran, tesis ini benar adalah hasil karya penyusun sendiri. Tesis ini, sepanjang sepengetahuan saya, tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Jika ternyata di dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur plagiasi, maka gelar akademik yang saya peroleh batal demi hukum.

Parepare, 26 Oktober 2022

Mahasiswa,



Nurul Rabiah Al Hadawiyah

NIM. 2020203860102018

PENGESAHAN KOMISI PENGUJI

Penguji penulisan Tesis saudara/i Nurul Rabiah Al Hadawiyah, NIM: 2020203860102018, mahasiswa Pascasarjana IAIN Parepare, Program Studi Ekonomi Syariah, setelah dengan seksama meneliti dan mengoreksi Tesis yang bersangkutan dengan judul: Pemikiran Abu Yusuf Tentang Keuangan Publik dan Relevansinya di Indonesia, memandang bahwa Tesis tersebut memenuhi syarat-syarat ilmiah dan dapat disetujui untuk memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Ekonomi Syariah.

Ketua : Dr. Syahriyah Semaun, S.E., M.M (.....)

Sekretaris : Dr. Muhammad Kamal Zubair, M.Ag (.....)

Penguji I : Dr. Hj. St. Aminah, M.Pd (.....)

Penguji II : Dr. Damirah, S.E., M.M (.....)

Parepare, 31 Agustus 2022

Diketahui oleh

Direktur Pascasarjana
IAIN Parepare,



Dr. Hj. Darmawati, S.Ag., M.Pd
19720703 199803 2 001

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ
أَجْمَعِينَ أَمَّا بَعْدُ

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah swt. berkat hidayah, taufik dan rahmat-Nya. Shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad saw. beserta keluarganya dan para sahabat yang telah membimbing umat manusia ke alam terang benderang, sehingga penulis dapat menyelesaikan tulisan ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Magister Ekonomi pada Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Parepare.

Penulis menghaturkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Ibunda tercinta Suraedah dan Ayahanda Muhammad Bardin yang senantiasa mendukung dan memberikan do'a tulusnya, sehingga penulis mendapatkan kemudahan dalam menyelesaikan tugas akademik tepat pada waktunya.

Penulis telah menerima banyak bimbingan dan juga bantuan dari Ibunda Dr. Syahriyah Semaun, S.E., M.M dan Bapak Dr. Muhammad Kamal Zubair, M.Ag sebagai pembimbing utama dan pembimbing pendamping, atas segala bantuan dan bimbingan yang telah diberikan, penulis ucapkan terima kasih.

Selanjutnya penulis juga mengucapkan dan menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Hannani, M.Ag sebagai Rektor IAIN Parepare, yang telah memberi kesempatan menempuh studi Program Magister pada Pascasarjana IAIN Parepare.

2. Ibunda Dr. Hj. Darmawati, S.Ag., M.Pd selaku Direktur Pascasarjana IAIN Parepare, yang telah memberikan layanan akademik kepada penulis dalam proses dan penyelesaian studi.
3. Ibunda Dr. Syahriyah Semaun, S.E., M.M sebagai “Ketua Prodi Ekonomi Syariah” Pascasarjana IAIN Parepare, atas arahan dan bimbingannya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi pada prodi Ekonomi Syariah dengan baik.
4. Ibu Dr. Hj. St. Aminah, M. Pd dan Ibu Dr. Damirah, S.E., M.M sebagai penguji utama dan pendamping penguji yang telah memberi saran terkait penelitian ini, sehingga terhindar dari kesalahan penulisan maupun kesalahan penelitian.
5. Bapak dan Ibu dosen Pascasarjana Program Studi “Ekonomi Syariah” yang telah meluangkan waktu dalam mendidik penulis selama penyelesaian studi di IAIN Parepare.
6. Bapak dan Ibu Staf dan admin Pascasarjana IAIN Parepare yang telah membantu dan memberi pelayanan yang baik serta support kepada penulis selama studi di IAIN Parepare.
7. Pimpinan dan Pustakawan IAIN Parepare yang telah memberikan layanan prima kepada penulis dalam pencarian referensi dan bahan bacaan yang dibutuhkan dalam penelitian tesis.
8. Seluruh keluarga besar penulis, sahabat dan teman-teman dari Pascasarjana Prodi Ekonomi Syariah yang tidak sempat disebutkan namanya satu persatu yang memiliki kontribusi besar dalam penyelesaian studi penulis.

Penulis tak lupa mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik moril maupun materil. Semoga Allah swt. Senantiasa

1

ketulusan membantu penulis dalam penyelesaian studi ini. Akhirnya penulis menyampaikan kiranya pembaca berkenan memberikan saran konstruktif demi kesempurnaan tesis ini, karena penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih membutuhkan perbaikan, besar harapan penulis, semoga tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

DAFTAR ISI

SAMPUL.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	ii
PENGESAHAN KOMISI PENGUJI.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR	xi
PEDOMAN TRANSLITERASI	xii
ABSTRAK	xxi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Deskripsi dan Fokus Penelitian	6
C. Rumusan Masalah	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
E. Penelitian yang Relevan	8
F. Kerangka Teoritis Penelitian.....	17
1. Konsep Ekonomi Islam	17
2. Konsep Ekonomi Fiskal.....	29
3. Konsep Keuangan Publik	34
G. Metode Penelitian.....	41
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	42
2. Paradigma Penelitian	45
3. Sumber Data	47
4. Tahapan Pengumpulan Data.....	50
5. Teknik Pengumpulan Data	51
6. Teknik Analisis Data	53

H. Garis Besar Isi Tesis.....	56
BAB II KONSEP PEMIKIRAN ABU YUSUF TENTANG KEUANGAN PUBLIK ISLAM	
A. Biografi Imam Abu Yusuf	59
B. Imam Abu Yusuf dalam Pemikiran Ekonomi Islam.....	66
C. Urgensi Pemikiran Imam Abu Yusuf dalam Konsep Keuangan Publik Islam	85
BAB III ANALISIS PERBANDINGAN PEMIKIRAN ABU YUSUF DAN PEMIKIRAN CENDEKIAWAN MUSLIM DALAM KEUANGAN PUBLIK ISLAM	
A. Sejarah Keuangan Publik Sebelum dan Setelah Kedatangan Islam...	107
B. Selayang Pandang Pemikiran Cendekiawan Muslim Tentang Keuangan Publik Islam	117
C. Perbandingan Pemikiran Imam Abu Yusuf dan Cendekiawan Muslim Lainnya	128
BAB IV RELEVANSI PEMIKIRAN KEUANGAN PUBLIK ISLAM ABU YUSUF TERHADAP KEUANGAN PUBLIK INDONESIA	
A. Konsep dan Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia.....	135
B. Relevansi Pemikiran Abu Yusuf Terhadap Keuangan Publik di Indonesia	144
BAB V PENUTUP	
A. Simpulan	157
B. Saran.....	159
DAFTAR PUSTAKA	161
BIODATA PENULIS	

DAFTAR TABEL

No.	Judul Tabel	Halaman
4.1	Perbandingan Pos Pemasukan dan Pos Pengeluaran Abu Yusuf dan APBN Indonesia	155

DAFTAR GAMBAR

No.	Judul Gambar	Halaman
1.1	Kerangka Pikir Penelitian	41
4.1	Diagram Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara	139

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lain lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda. Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	sa	ṣ	Es (dengan titik atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	Ha (dengan titik bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Ḍ	Zet (dengan titik atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	ṣad	ṣ	Es (dengan titik bawah)

ض	ḍad	ḍ	De (dengan titik bawah)
ط	ṭa	ṭ	Te (dengan titik bawah)
ظ	ẓa	ẓ	Zet (dengan titik bawah)
ع	‘ain	‘	apostrof terbaik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	hamzah	‘	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (ء) yang di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apapun. Jika terletak di tengah atau di akhir, ditulis dengan tanda (‘).

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal (*monoftong*) bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ـَ	<i>fathah</i>	A	A
ـِ	<i>Kasrah</i>	I	I
ـُ	<i>ḍammah</i>	U	U

Vokal rangkap (*diftong*) bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ـَـي	<i>Fathah dan yā'</i>	ai	a dan i
ـَـو	<i>Fathah dan wau</i>	au	a dan u

Contoh:

كَيْفَ : *kaifa*

حَوْلَ : *hauila*

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
ـِـا	<i>fathah dan alif atau yā'</i>	Ā	a dan garis di atas
ـِـي	<i>kasrah dan yā'</i>	Ī	i dan garis atas
ـِـو	<i>ḍammah dan wau</i>	Ū	u dan garis atas

Contoh:

مَاتَ : māta

رَمَى : ramā

قِيلَ : qīla

يَمُوتُ : yamūtu

4. *Tā' marbūṭah*

Transliterasi untuk *tā' marbūṭah* ada dua yaitu: *tā' marbūṭah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *tā' marbūṭah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h]. Kalau pada kata yang berakhir dengan *tā' marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sedang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *tā' marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan ha (h).

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : *Rauḍah al-aṭfāl*

الْقَاضِيَةُ الْمَدِينَةُ : *Al-madīnah al-fāḍilah*

الْحِكْمَةُ : *Al-ḥikmah*

5. *Syaddah (Tasydīd)*

Syaddah atau *tasydīd* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *tasydīd* (◌◌), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*.

Contoh:

رَبَّنَا : *Rabbanā*

نَجِّنَا : *Najjainā*

الْحَقُّ	: Al-Ḥaqq
الْحَجُّ	: Al-Ḥajj
نَعْمٌ	: Nu‘ima
عَدُوٌّ	: ‘Aduww

Jika huruf ي ber-*tasydid* di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf *kasrah* (ي), maka ia litransliterasi seperti huruf *maddah* menjadi(i).

Contoh:

عَلِيٌّ	: ‘Alī (bukan ‘Aliyy atau ‘Aly)
عَرَبِيٌّ	: ‘Arabī (bukan ‘Arabyy atau ‘Araby)

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf ال(*alif la ma’rifah*). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang di transliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf *syamsiyah* maupun huruf *qamariyah*. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

Contoh:

الشَّمْسُ	: al-syamsu (bukan asy-syamsu)
الزَّلْزَلَةُ	: al-zalzalah (bukan az-zalzalah)
الفَلْسَفَةُ	: al-falsafah
الْبِلَادُ	: al-bilādu

7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (‘) hanya berlaku bagi hamzah yang terletak ditengah dan akhir kata. Namun bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa huruf alif.

Contoh:

تَأْمُرُونَ	: ta’murūna
-------------	-------------

النَّوْءُ : *an-nau'*

شَيْءٌ : *syai'un*

أُمْرٌ : *umirtu*

8. Kata Arab yang lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya, kata *Al-Qur'an* (dari *Qur'ān*), *Sunnah*. Namun bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

Contoh:

Fī Zilāl al-Qur'ān,

Al-Sunnah qabl al-tadwīn

Al-ibārat bi 'umum al-lafz lā bi khusus al-sabab

9. Lafz al-Jalālah(الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf *jar* dan lainnya atau berkedudukan sebagai *muḍāf ilaih*(frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

Contoh:

دِينُ اللَّهِ Dīnullāh بِاللَّهِ Billāh

Adapun *tā' marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan kepada *Lafz al-Jalālah*, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

اللَّهُرَحْمَةً فِيهِمْ *Hum fī rahmatillāh*

10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf capital, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga berdasarkan pada pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sedang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf capital (Al-). Contoh:

Wa mā Muḥammadun illā rasūl

Inna awwala baitin wuḍi ‘a linnāsi lallaẓī bi

Bakkata mubārakan

Syahru Ramaḍān al-laẓī unzila fih al-Qur’ān

Naṣīr al-Dīn al-Ṭūsī

Abū Naṣr al-Farābī

Jika nama resmi seseorang menggunakan kata *Ibnu* (anak dari) dan *Abū* (bapak dari) sebagai nama kedua terakhirnya, maka kedua nama terakhirnya itu harus disebutkan sebagai nama akhir dalam daftar pustaka atau daftar referensi.

Contoh:

Abū al-Walid Muhammad ibnu Rusyd, ditulis menjadi: Ibnu Rusyd, Abū al-Walīd

Muhammad (bukan: Rusyd, Abū al-Walid Muhammad Ibnu)

Nasr Hamīd Abū Zaid, ditulis menjadi: Abū Zaid, Nasr Hamīd (bukan: Zaid, Nasr Hamīd Abū)

11. Daftar Singkatan

Beberapa singkatan yang dibakukan adalah:

swt. = *subhānahū wa ta ‘āla*

saw.	= <i>sallallāhu ‘alaihi wa sallam</i>
a.s.	= <i>‘alaihi al-sallām</i>
H	= Hijriah
M	= Masehi
SM	= Sebelum Masehi
l.	= Lahir tahun
w.	= Wafat tahun
QS . ./ . . : 4	= QS al-Baqarah/2:187 atau QS Ibrahim/ . . . , ayat 4
HR	= Hadits Riwayat

Beberapa singkatan yang digunakan secara khusus dalam teks referensi perlu dijelaskan kepanjangannya, diantaranya sebagai berikut:

- ed. : Editor (atau, eds. [dari kata editors] jika lebih dari satu orang editor).
 Karena dalam bahasa Indonesia kata “editor” berlaku baik untuk satu atau lebih editor, maka ia bisa saja tetap disingkat ed. (tanpa s).
- et al. : “Dan lain-lain” atau “dan kawan-kawan” (singkatan dari *et alia*).
 Ditulis dengan huruf miring. Alternatifnya, digunakan singkatan dkk. (“dan kawan-kawan”) yang ditulis dengan huruf biasa/tegak.
- Cet. : Cetakan. Keterangan frekuensi cetakan buku atau literatur sejenis.
- Terj. : Terjemahan (oleh). Singkatan ini juga digunakan untuk penulisan karya terjemahan yang tidak menyebutkan nama penerjemahnya.
- Vol. : Volume. Dipakai untuk menunjukkan jumlah jilid sebuah buku atau ensiklopedi dalam bahasa Inggris. Untuk buku-buku berbahasa Arab biasanya digunakan kata juz.
- No. : Nomor. Digunakan untuk menunjukkan jumlah nomor karya ilmiah berkala seperti jurnal, majalah, dan sebagainya.

ABSTRAK

Nama : Nurul Rabiah Al Hadawiyah
NIM : 2020203860102018
Judul Tesis : Pemikiran Abu Yusuf Tentang Keuangan Publik dan Relevansinya di Indonesia

Konsep Keuangan Publik tumbuh seiring dengan perubahan zaman dan pertumbuhan ekonomi. Selayaknya ilmu pengetahuan sosial, konsep Keuangan Publik Islam relevan dengan konsep Keuangan Publik pada negara-negara di era modern saat ini. Temuan penelitian terkait hal tersebut, selanjutnya diperspektifkan berdasarkan konsep Keuangan Publik Islam oleh Abu Yusuf yang akan dilihat relevansinya di Indonesia.

Jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan dengan menggunakan pendekatan historis, filosofis, dan ekonomi syariah. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, merujuk pada pemikiran Abu Yusuf tentang Keuangan Publik Islam melalui pendekatan *al-kharaj* dalam buku yang menjadi sumber primer, tentu buku dari tokoh lainnya terkait Keuangan Publik menjadi pelengkap data sebagai sumber sekunder. Teknik analisis data dalam penelitian ini ditempuh dengan menggunakan teknik analisis isi teks.

Hasil penelitian ini adalah: (1) Latar belakang geneologis konsep Keuangan Publik Islam menurut Abu Yusuf berawal dari permintaan khalifah Harun ar-Rasyid sebagai pemimpin negara pada masa Bani Abbasiyah untuk mengatasi berbagai persoalan ekonomi negara. Kitab *al-kharaj* merupakan karya Abu Yusuf yang mencatat semua pemikirannya mengenai konsep Keuangan Publik Islam; (2) Hasil perbandingan pemikiran Abu Yusuf dan Cendekiawan Muslim lainnya mengenai konsep Keuangan Publik Islam terlihat pada penerapan instrumen-instrumen keuangan publik negara; (3) Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat relevansi pemikiran Imam Abu Yusuf terhadap konsep Keuangan Publik di Indonesia, namun dalam penerapan konsep tersebut memiliki sistem dan mekanisme yang berbeda.

***Kata Kunci:* Abu Yusuf, Al-Kharaj, Keuangan Publik.**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejalan dengan berkembangnya suatu perekonomian, perlu adanya suatu kebijakan yang diadakan oleh pemerintah, baik itu tindakan maupun strategi supaya ekonomi yang sedang berjalan diupayakan terus maju dan tanpa adanya suatu kelemahan ekonomi yang dapat mengakibatkan terjadinya inflasi, pengangguran dan lain sebagainya.

Kebijakan fiskal dalam tatanan ekonomi Islam memiliki prinsip untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Dari semua kitab agama zaman dahulu, Al-Qur'an-lah satu-satunya kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pendapatan dan pengeluaran. Pendapatan dan pengeluaran negara harus digunakan untuk mencapai tujuan ekonomi dan sosial tertentu dalam kerangka umum hukum Islam seperti yang ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Sunnah.

Pendapatan negara dalam sistem keuangan di negara khilafah terdiri dari tiga bagian utama, yaitu bagian sedekah, bagian fai dan kharaj, serta bagian pemilikan umum.¹Ketiga bagian utama pendapatan di negara Islam merupakan pendapatan instrumen non-zakat.

Kebijakan pengeluaran negara tidak pernah lepas dari pengeluaran non-zakat. Pengeluaran non-zakat adalah salah satu instrumen penting dalam suatu negara sebagai fasilitas untuk melancarkan program pengeluaran negara.

¹Nurul Huda, dkk, *Keuangan Publik Islam: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), h. 124

Pengeluaran non-zakat dalam Islam diartikan tentunya sebagai pengeluaran-pengeluaran yang sesuai dengan tuntutan Islam. Adapun yang termasuk kebutuhan primer bagi rakyat secara keseluruhan adalah keamanan, pengobatan dan pendidikan.² Selain pendapatan dan pengeluaran instrumen non-zakat, tentunya juga terdapat pendapatan dan pengeluaran instrumen zakat dalam sistem pemerintahan Islam.

Pendapatan negara ditujukan untuk memenuhi pengeluaran negara. Tetapi apabila pendapatan pemerintah berkurang maka pemerintah juga harus mengurangi pengeluaran. Orang berpandangan bahwa pemerintah haruslah menjalankan kebijakan fiskal seimbang atau anggaran belanja seimbang, yaitu pengeluaran haruslah sesuai atau sama dengan pendapatannya.

Semua jenis pendapatan dimasukkan ke dalam baitulmal, lalu digunakan pada dua jenis penyaluran, anggaran untuk kesejahteraan dan anggaran untuk umum. Anggaran untuk peningkatan kesejahteraan berasal dari pendapatan zakat dan sedekah. Adapun anggaran untuk umum berasal dari pendapatan lainnya, seperti pajak dan nonpajak. Islam lebih terfokus pada kesejahteraan masyarakatnya daripada pertumbuhan ekonomi semata. Dalam pengelolaan agama Islam pemerintah sebaiknya mendahulukan kepentingan syariah daripada pertimbangan negara yang bersifat keduniaan.³ Tujuan kebijakan pendapatan dan pengeluaran dalam Islam yaitu untuk mencapai kesejahteraan dan kemaslahatan, sehingga tujuan utamanya bukan semata-mata hanya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara.

²Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), h. 210.

³A. Sakti, *Sistem Ekonomi Islam: Jawaban atas Kekacauan Ekonomi Modern*, (Jakarta: Paradigma dan Aqsa Publishing, 2007).

Pada masa Islam terdahulu, kebijakan pendapatan dan anggaran sangat sederhana dan tidak serumit sistem anggaran modern. Hal ini sebagian karena telah berubahnya keadaan sosioekonomik secara fundamental, dan sebagian lagi karena negara Islam yang didirikan dan dilaksanakan oleh Rasulullah SAW.

Negara yang menganut demokrasi, biasanya membuat anggaran belanja negara secara umum yakni tiap tahun. Fakta anggaran belanja negara yang menganut demokrasi tersebut adalah bahwa anggaran belanjanya dinyatakan melalui peraturan yang disebut dengan peraturan anggaran belanja negara sekian tahunan. Kemudian ditetapkan sebagai peraturan setelah dibahas dengan parlemen.⁴ Hal ini tentunya berbeda dengan penerapan kebijakan keuangan publik atau kebijakan fiskal dalam negara Islam. Oleh karena itu, di dalam Islam tidak mengenal pembuatan anggaran belanja negara tahunan, sebagaimana yang terdapat dalam demokrasi, baik terkait dengan bab-babnya, pasal-pasal, istilah, dan pasal tersebut. Dari sinilah, maka anggaran belanja negara Islam tidak dibuat dalam bentuk tahunan, meskipun negara Islam mempunyai anggaran belanja tetap yang bab-babnya telah ditetapkan oleh syara' mengikuti pendapatan dan pengeluarannya.⁵

Sistem perekonomian mengenai pendapatan dan anggaran belanja menjadi suatu perbedaan yang mendasar dalam Islam dengan modern. Islam menitikberatkan pada masalah pelayanan terhadap urusan umat, yang telah diserahkan oleh syara' dan ditetapkan sesuai dengan apa yang menjadi pandangan agama Islam. Berbeda dengan pendapatan dan anggaran belanja modern lebih menekankan pada suatu campuran rumit antara rencana dan proyek.

⁴Taqyuddin An-Nahbani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 2002), h. 268.

⁵Taqyuddin An-Nahbani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, h. 269.

Tercatat dalam sejarah perkembangan ilmu pengetahuan Islam, para ulama dan sarjana muslim pada era klasik telah banyak menulis dan mengkaji ekonomi Islam tidak saja secara normatif, tetapi juga secara empiris dan ilmiah dengan metodologi yang sistematis, seperti Ibnu Khaldun (1332-1406), dalam *Muqoddimah*, Ibnu Taymiyah dalam *Majmu' Fatawa*, bahkan Al-Ghazali (w.1111) dalam *Ihya Ulumiddin*, kemudian Al-Maqrizi. Selain itu, masih banyak ditemukan buku-buku yang khusus membahas bagian tertentu dari ekonomi Islam, seperti Kitab *Al-Kharaj* karangan Abu Yusuf (w.182 H/798 M), Kitab *Al-Kharaj* karangan Yahya bin Adam (w.203 H), Kitab *Al-Kharaj* karangan Ahmad bin Hanbal (w.221 M), Kitab *Al-istikhrāj* karangan Ibnu Rajab (w.795 H), Kitab *Al-Amwal* karangan Abu 'Ubaid (w.224 H), yang semuanya membahas tentang keuangan publik Islam.⁶ Diantara kitab-kitab tersebut oleh ekonom muslim klasik, kitab yang secara rinci dan sistematis tentang pengelolaan keuangan negara adalah kitab *al-Kharaj* oleh Abu Yusuf Al-Qodhi atau yang dikenal sebagai Imam Abu Yusuf.

Yaqub ibn Ibrahim al-Ansari (bahasa Arab: يعقوب ااهيم الأنصاري) lebih dikenal sebagai Abu Yusuf (bahasa Arab: أبو يوسف) adalah murid ahli hukum Abu Hanifah (w.767) yang membantu menyebarkan pengaruh mazhab Hanafi hukum Islam melalui tulisan-tulisannya dan posisi pemerintahan yang dipegangnya. Dia menjabat sebagai hakim kepala (*qadi al-qudat*) pada masa pemerintahan Harun al-Rashid.⁷ Beberapa karya beliau diantaranya, Kitab ul-Athar, kumpulan hadits (hadits) yang diriwayatkannya, Kitab Ikhtilaf Abi Hanifa wa Ibn Abi Layla, salah satu karya awal tentang perbandingan fiqh, Kitab al-Radd 'Ala Siyar al-Awza'i,

⁶Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islam Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), h. 2.

⁷ Jonathan A.C. Brown, *Misquoting Muhammad: The Challenge and Choices of Interpreting the Prophet's Legacy* Perlu mendaftarkan, (Oneworld Publications, 2014), h. 35.

sanggahan dari ahli hukum dan tradisi Suriah yang terkenal, Al-Auza'i tentang hukum perang dimana ketiga kita ini yang berbentuk buku ini diterbitkan oleh Al Ihya Al Ma'arif an N'omaniya di bawah bimbingan Abul Wafa Al Afghani. Karya lainnya yaitu Usul al-fiqh - karya paling awal yang diketahui tentang prinsip-prinsip yurisprudensi Islam. Sebagian dari karyanya dikhususkan untuk hukum internasional dan Kitab *al-Kharaj*, karyanya yang paling terkenal, adalah risalah tentang pajak dan fiskal masalah negara yang disiapkan untuk khalifah.⁸ Diantara seluruh karya Imam Abu Yusuf, Kitab *al-Kharaj* adalah karya beliau yang paling terkenal.

Kitab *al-Kharaj* oleh Imam Abu Yusuf adalah karya yang paling monumental di zamannya. Kitab ini hadir di masa pemerintahan Khalifah Harun Ar-Rasyid. Tujuan utama penulisan kitab ini yaitu sebagai buku pedoman kebijakan keuangan negara agar tidak terjadi kezaliman dan ketidakadilan yang mungkin saja dapat menimpa rakyat dan juga dengan tujuan untuk mewujudkan kebaikan bagi segala urusan rakyatnya di masa pemerintahan Khalifah Harun Ar-Rasyid.

Kekuatan utama dari pemikiran Abu Yusuf terletak pada area keuangan publik (*Public Finance*). Selain prinsip-prinsip perpajakan dan tanggung jawab pemerintah Islam yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat, dia telah dengan detail memberikan saran mengenai bagaimana mencapai perkembangan pendapatan pemerintah jangka panjang dengan membangun jembatan dan dam-dam, serta menggali kanal-kanal besar maupun kecil.⁹

Gagasan pemikiran Imam Abu Yusuf mengenai keuangan publik Islam terdahulu atau dikenal dengan istilah Islam klasik menjadi objek yang menarik

⁸John Esposito, *The Oxford Dictionary of Islam*, (Oxford University Press, 2003).

⁹Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 156.

untuk dikaji dan ditelaah lebih dalam. Gagasan pemikiran ekonomi yang dikemukakan Imam Abu Yusuf berbeda dengan kitab-kitab *Al-Kharaj* lainnya yang dicetuskan oleh beberapa pemikir ekonomi Islam klasik, sebab kitab yang di gagas oleh Imam Abu Yusuf adalah yang pertama kali dituliskan secara rinci dan sistematis.

Peneliti memandang perlu mengkaji dan membuka wacana serta khazanah intelektual klasik, yang sementara orang pada saat ini hanya terfokus pada pengelolaan instrumen keuangan modern atau kontemporer. Penelitian ini mencoba untuk mengulas dan mengkaji lebih dalam mengenai perbandingan dan relevansi gagasan pemikiran konsep keuangan publik Islam klasik di masa kontemporer saat ini.

B. Deskripsi dan Fokus Penelitian

Subjek dalam riset dimaknai sebagai informan atau sumber data penelitian sedangkan objek penelitian dimaknai sebagai pokok permasalahan yang akan dianalisa dalam proses keberlangsungan penelitian nantinya. Subjek dalam penelitian ini yang berguna sebagai informan penelitian adalah buku-buku, jurnal, tesis, atau dokumen lainnya yang berhubungan dengan pembahasan keuangan publik klasik dan kontemporer. Adapun objek atau pokok permasalahan yang diuraikan dalam penelitian ini berhubungan dengan pemikiran ekonomi keuangan publik Islam yang dikemukakan oleh Abu Yusuf dan bentuk kebijakan keuangan publik di Indonesia.

Fokus penelitian ini diarahkan untuk mengungkapkan pokok permasalahan terkait konsep pemikiran ekonomi keuangan publik Islam Imam Abu Yusuf. Corak pemikiran pemikir Muslim ini menjadi salah satu hal yang dimaksudkan untuk menjabarkan konsep instrumen keuangan publik Islam di masa klasik yang dikemukakan oleh Imam Abu Yusuf dalam beberapa karyanya salah satunya yaitu

kitab *Al-Kharaj* yang dijabarkan di dalam sebuah buku dengan judul *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*. Setelah melakukan analisis terhadap pemikiran keuangan publik Islam Imam Abu Yusuf, maka peneliti berupaya untuk menganalisis relevansinya dengan kondisi kebijakan keuangan publik di Indonesia seperti yang dijabarkan dalam suatu karya buku yang berjudul *Manajemen Keuangan Publik*.

C. Rumusan Masalah

Uraian di atas mengemukakan beberapa rumusan masalah yang akan dianalisis oleh peneliti, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep pemikiran Imam Abu Yusuf tentang keuangan publik Islam?
2. Bagaimana analisis perbandingan pemikiran Imam Abu Yusuf dan pemikiran Cendekiawan Muslim dalam Keuangan Publik Islam?
3. Bagaimana relevansi pemikiran keuangan publik Islam Imam Abu Yusuf terhadap keuangan publik Indonesia?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan konsep pemikiran Imam Abu Yusuf tentang keuangan publik Islam.
 - b. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan analisis perbandingan pemikiran Imam Abu Yusuf dan pemikiran Cendekiawan Muslim dalam Keuangan Publik Islam.
 - c. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan relevansi pemikiran keuangan publik Islam Imam Abu Yusuf terhadap keuangan publik Indonesia.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Kegunaan Praktis

Penelitian ini dapat berguna sebagai bagian kajian ilmiah baik bagi kalangan mahasiswa dan akademisi secara umum, maupun bagi mahasiswa dan akademisi Institut Agama Islam Negeri Parepare. Hal ini karena, hasil penelitian dapat memberi perspektif baru dalam memandang konsep pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf dengan konsep keuangan publik Indonesia. Sebagai dasar penelitian berikutnya, penelitian ini membuka ruang analisis yang dapat dikembangkan di kelas-kelas perkuliahan mahasiswa, khususnya mahasiswa pada konsentrasi ekonomi syariah.

b. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini berguna untuk mengembangkan khazanah keilmuan terkhusus kepada pengkajian ilmu ekonomi syariah. Selanjutnya karya tulis ini berguna sebagai pemenuhan tugas akhir yakni tesis yang menjadi syarat utama untuk memperoleh gelar magister pada program studi ekonomi Islam Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Parepare.

c. Kegunaan Metodologis

Penelitian ini berguna sebagai rujukan penelitian selanjutnya, terutama bagi peneliti studi kepustakaan bidang ekonomi Islam. Hal ini dikarenakan, dalam penelitian ini diuraikan tentang metode penelitian dan uraian terkait pemikiran instrumen keuangan publik Islam di masa klasik dan kontemporer.

E. Penelitian yang Relevan

Tinjauan penelitian yang relevan sebagai bahasan yang mendeskripsikan pokok perbedaan dan persamaan yang terdapat dalam dua atau lebih penelitian yang pernah dilakukan berkenaan dengan tema dan pokok bahasan dalam penelitian ini. Penelitian sebelumnya disamping sebagai sumber informasi teoritis bagi peneliti, juga sebagai bahan yang memberikan suatu pernyataan tegas bahwa penelitian yang saat ini dilakukan merupakan penelitian yang belum pernah dilakukan yang ditinjau

dari segala aspek, baik fokus penelitian, identifikasi masalah, subjek penelitian maupun metode penelitian. Adapun penelitian yang relevan diangkat dalam penelitian ini, diuraikan sebagaimana deskripsi berikut:

No	Pengarang, Tahun & Judul Penelitian	Variabel	Metode Penelitian	Tujuan Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Pipih (2004), “Kontribusi Pemikiran Abu Yusuf Terhadap Konsep Pajak”	- Kontribusi pemikiran Abu Yusuf (X) - Konsep pajak (Y)	Penelitian kualitatif, metode penelitian kepustakaan dengan analisis isi (<i>content analysis</i>)	- Meneliti konsep pemikiran Abu Yusuf tentang kebijakan keuangan publik dan pajak - Melakukan analisis perbandingan antara konsep pajak pada masa Abu Yusuf dan konsep pajak saat ini - Menelusuri relevansi pemikiran Abu Yusuf terhadap	- Perhatian Abu Yusuf dalam kebijakan keuangan publik dan pajak menekankan pada tanggung jawab penguasa dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat - Perbandingannya dalam pemungutan dan administrasi perpajakan - Pemikiran dan hasil analisa Abu Yusuf relevan sebagai bahan acuan dalam masalah perpajakan.

				konsep pajak kontemporer	
2.	Suprehaten (2010), Pemikiran Abu Yusuf Tentang Pasar dalam <i>Kitab Al-Kharaj</i>	- Pemikiran Abu Yusuf (X) - Pasar (Y)	Penelitian kepustakaan (<i>library research</i>) dengan metode penulisan deskriptif analitik	- Meneliti dan melihat mekanisme pasar menurut Abu Yusuf dalam <i>Kitab Al-Kharaj</i> - Mengidentifikasi pasar yang islami menurut Abu Yusuf	- Abu Yusuf memberikan pandangan yang berbeda dengan pendapat umum - Pasar yang islami mengikuti prinsip mekanisme pasar dengan memberikan kebebasan yang optimal bagi para pelaku di dalamnya
3.	Rachmatullah Oky (2019), Teori Pajak Menurut Abu Yusuf Sebuah Alternatif Perpajakan di Indonesia	- Pajak - Pemikiran Abu Yusuf	Penelitian deskriptif	Untuk mengidentifikasi penerapan teori pajak Abu Yusuf dalam pengelolaan perpajakan di Indonesia	Penerapan tarif pemungutan <i>muqasomah</i> dan sistem <i>self assesment</i> di Indonesia hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Abu Yusuf
4.	Ika Rinawati dan Hari Basuki (2020), Analisis Perbandingan	- Makro ekonomi - Pemikiran cendekiawan	Penelitian deskriptif dengan	Untuk mengetahui perbandingan pemikiran	Terdapat persamaan dan perbedaan dari kedua kelompok pemikir. Persamaan

	Makro Ekonomi Pemikiran Cendekiawan Muslim Klasik dan Kontemporer Abu Yusuf, Abu Ubaid, Yahya Bin Adam dan M.A Mannan, M. Umer Chapra	Muslim klasik dan kontemporer	analisis perbandingan	cendekiawan muslim klasik dan kontemporer tentang makro ekonomi	keduanya mengenai sumber pendapatan zakat, sedangkan perbedaannya terletak dalam sumber pendapatan dari ghanimah
5.	Muhammad Archid Nurseha (2018), Abu Yusuf Suatu Pemikiran Ekonomi	- Pemikiran Abu Yusuf - Ekonomi	Penelitian deskriptif	Untuk mengetahui pemikiran Abu Yusuf tentang Ekonomi	Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf tentang penetapan tarif pajak dengan sistem <i>kharaj muqasamah</i> dan penetapan harga dalam pengendalian harga komoditas ekonomi

Tabel 1.1 Penelitian yang Relevan

Penelitian yang terdahulu dan relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Pipih (2004) dengan judul “Kontribusi Pemikiran Abu Yusuf

Terhadap Konsep Pajak”.¹⁰ Kesamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah tujuan dalam penelitian. Kedua penelitian ini bertujuan untuk meneliti, melakukan analisis perbandingan dan juga melihat relevansi antara konsep pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf dan konsep keuangan publik saat ini. Persamaan lainnya yaitu penggunaan jenis penelitian kualitatif dan metode penelitian kepustakaan (*library research*). Sedangkan perbedaannya dimana fokus dalam penelitian yang relevan ini hanya pada instrumen pajak dalam keuangan publik, sedangkan penelitian saat ini memfokuskan penelitian tidak hanya pada instrumen pajak tetapi juga instrumen keuangan publik lainnya yang akan dilihat relevansinya pada kondisi keuangan publik saat ini.

Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa Abu Yusuf memiliki pemikiran-pemikiran tentang keuangan publik yang komprehensif. Pemikiran beliau yang selalu didasarkan pada prinsip-prinsip Islam, memiliki nilai yang selalu *up to date* untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, pemikiran dan hasil analisisnya tetap relevan sebagai bahan acuan dan perbandingan dalam pengambilan kebijakan, terutama dalam masalah pajak. Prinsip-prinsip seperti keadilan dan maslahat *ability to pay*, *convenience of payment* dan efisiensi, merupakan prinsip-prinsip pajak modern yang sebenarnya telah lama digagaskan oleh Abu Yusuf. Nilai-nilai Islami yang terkandung di dalamnya menjadi nilai tambah. Sedangkan hasil yang diperoleh dalam penelitian ini yaitu pemikiran Abu Yusuf relevan dalam keuangan publik Indonesia, meskipun hanya beberapa instrumen keuangan publik yang dikemukakan oleh Abu Yusuf yang memiliki relevansi seperti *kharaj* yang sama dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), *ushr* yang sama dengan *bea cukai*, dan

¹⁰Pipih, *Kontribusi Pemikiran Abu Yusuf Terhadap Konsep Pajak*, (Skripsi Sarjana: Jurusan Muamalat, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2004), h. 78.

Pajak Penghasilan (PPh) yang sama dengan *sedeqah*. Relevansi juga terlihat dalam kebijakan pengeluaran negara untuk belanja pegawai, pertahanan militer dan infrastruktur negara.

Penelitian dengan judul “Pemikiran Abu Yusuf Tentang Pasar dalam *Kitab Al-Kharaj*” oleh Suprehaten (2010).¹¹ Persamaan penelitian yang relevan dengan penelitian saat ini yaitu dalam penggunaan metode penelitian. Sedangkan perbedaannya terletak dalam penggunaan variabel dan tujuan penelitian.

Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa Abu Yusuf memberikan pandangan dimana harga mahal bukan berarti terdapat kelangkaan barang dan harga yang murah bukan berarti jumlah barang melimpah, tetapi ada variabel lain yang menentukan pembentukan harga, seperti penimbunan atau penahanan suatu barang. Abu Yusuf juga menentang penguasa menetapkan harga. Beliau juga mengatakan bahwa pasar merupakan hukum alam (*sunnatullah*) yang harus dijunjung tinggi. Tak seorang pun secara individual dapat mempengaruhi pasar, maka dari itu harus dilakukan secara baik dengan rasa suka sama suka. Oleh sebab itu diperlukan suatu lembaga yang mengawasi pasar (*hisbah*). Abu Yusuf juga mendeskripsikan fungsi *hisbah* dalam perdagangan. Sedangkan dalam penelitian ini mengemukakan bahwa konsep Keuangan Publik Islam yang dikemukakan oleh Abu Yusuf dalam karyanya yang dikenal dengan *Kitab al-kharaj* membahas mengenai berbagai jawaban atas persoalan ekonomi negara yang terjadi di masanya.

Penelitian dengan judul “Teori Pajak Menurut Abu Yusuf Sebuah Alternatif Perpajakan di Indonesia” yang dilakukan oleh Rachmatullah Oky (2019).¹² Adapun persamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah

¹¹Suprehaten, *Pemikiran Abu Yusuf Tentang Pasar dalam Kitab Al-Kharaj*. (Skripsi Sarjana: Jurusan Ekonomi Islam, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2010), h. ii.

¹²Rachmatullah Oky, *Teori Pajak Menurut Abu Yusuf Sebuah Alternatif Solusi Perpajakan di Indonesia*, (Iqtishoduna: Jurnal Ekonomi Islam, Vol. 8, No. 1, April 2009), h. 30.

subjek dalam penelitian yang relevan dan penelitian saat ini yaitu menggunakan pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf sebagai subjek penelitian. Sehingga kesamaannya terlihat dalam bahasan pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf sebagai indikator penelitian. Letak perbedaan dalam kedua penelitian ini dapat dilihat dari tinjauan teoritis yang digunakan. Dimana tinjauan teoritis dalam penelitian yang relevan adalah konsep perpajakan, sedangkan dalam penelitian ini memiliki tinjauan teoritis yang lebih luas terkait karakteristik dan instrumen keuangan publik.

Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa tarif pajak *muqasomah* yang dikemukakan Abu Yusuf sudah diterapkan di Indonesia, sistem *self assesment* sama dengan *Qabalah* dan pajak kharaj berdasarkan kesuburan sama dengan PBB. Sedangkan hasil dalam penelitian ini menjelaskan bahwa *self assesment system* merupakan sistem dalam pajak yang sangat ditentang Abu Yusuf karena sama dengan sistem *qabalah* yang pernah diterapkan dalam masanya, konsep ini menciptakan kemudharatan sehingga tidak disarankan untuk diterapkan dalam keuangan publik negara. Adapun mengenai PBB, menurut peneliti sistem ini sama dengan sistem *masahah* yang digantikan menjadi sistem *muqasomah* oleh Abu Yusuf.

Penelitian dengan judul “Analisis Perbandingan Makro Ekonomi Pemikiran Cendekiawan Muslim Klasik dan Kontemporer Abu Yusuf, Abu Ubaid, Yahya Bin Adam dan M.A Mannan, M. Umer Chapra” yang dilakukan oleh Ika Rinawati dan Hari Basuki (2020).¹³ Persamaan dalam kedua penelitian ini adalah tujuan penelitian yang melakukan perbandingan dalam pemikiran cendekiawan klasik yang memiliki kesamaan yakni Imam Abu Yusuf dengan pemikiran pemikir

¹³Ika Rinawati dan Hari Basuki, “Analisis Perbandingan Makro Ekonomi Pemikiran Cendekiawan Muslim Klasik dan Kontemporer Abu Yusuf, Abu Ubaid, Yahya Bin Adam dan M.A Mannan, M.Umar Chapra”, (Jurnal Ekonomi Syariah Volume 2 Nomor 1 (2020)).

ekonomi atau cendekiawan kontemporer saat ini. Dan juga memiliki pembahasan yang terkait dalam hal pemikiran fiskal, sedangkan perbedaannya adalah penelitian yang relevan ini memiliki subjek penelitian yakni beberapa cendekiawan muslim klasik dan cendekiawan muslim kontemporer, sedangkan dalam penelitian saat ini subjeknya yaitu hanya fokus pada Imam Abu Yusuf.

Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa *pertama*, perbedaan pada pemikiran moneter. *Kedua*, persamaan pada pemikiran moneter. *Ketiga*, perbedaan pada pemikiran fiskal. *Keempat*, persamaan pada pemikiran fiskal. Sedangkan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa persamaan pemikiran Keuangan Publik Imam Abu Yusuf dengan Cendekiawan Muslim lainnya terlihat pada penerapan instrumen Keuangan Publik pajak (*kharaj, jizyah, ushr*), zakat dan *ghanimah*. Namun tentu terdapat perbedaan dalam mekanisme maupun ketentuan tarif pemungutannya.

Penelitian dengan judul “Abu Yusuf (Suatu Pemikiran Ekonomi)” yang dilakukan oleh Muhammad Achid Nurseha (2018).¹⁴ Kesamaannya yaitu pada pokok kajian dalam penelitian ini adalah berkenaan dengan pemikiran ekonomi Abu Yusuf. Perbedaan penelitian yang relevan dengan penelitian saat ini yaitu hasil dari kedua penelitian. Hasil penelitian yang relevan menunjukkan pemikiran Abu Yusuf, sedangkan penelitian saat ini memiliki tujuan menghasilkan hasil penelitian untuk mengetahui pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf dan relevansinya di Indonesia.

Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa pemikiran Abu Yusuf yang dituangkan dalam kitab *Al-Kharaj* yang dibuat dimasa pemerintahan Khalifah Harun Al-Rashid yang berisi tentang berbagai ketentuan tentang sistem ekonomi

¹⁴Muhammad Achid Nurseha, “*Abu Yusuf (Suatu Pemikiran Ekonomi)*”, (Jurnal Ilmu Ekonomi Islam Volume 1 Nomor 2 (2018).

terutama dalam hal *kharaj*, *ushur*, *shadaqah* dan *jawali*. Sedangkan dalam penelitian ini mengemukakan bahwa pemikiran Abu Yusuf dalam kitab *al-Kharaj*, tidak hanya membahas secara rinci mengenai pajak *kharaj* seperti judulnya. Kitab tersebut juga menjelaskan mengenai *mawariduddaulah*, pengumpulan pendapatan negara dan pendistribusian negara serta bagaimana kepala negara sebagai pemimpin dalam menjalankan tanggung jawabnya.

Dari uraian beberapa penelitian terdahulu yang telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan bahwa, terdapat penelitian yang mengangkat tema yang sama dengan penelitian saat ini yang dilakukan peneliti. Namun, penelitian ini bukanlah merupakan replikasi dari penelitian terdahulu, terdapat perbedaan diantaranya variabel yang digunakan maupun pengukuran instrumen variabel, metode penulisan, fokus dan tujuan penelitian. Selain itu, penelitian ini menjadi sangat penting untuk dilakukan karena mengingat mayoritas penduduk Indonesia yang beragama Islam sehingga perlu untuk melakukan pengkajian kebijakan dan penerapan keuangan publik terdahulu yang tidak lepas dari landasan prinsip-prinsip Islam dan yang bisa dijadikan sebagai acuan dalam pengelolaan kebijakan keuangan publik saat ini di Indonesia.

F. Kerangka Teoretis Penelitian

1. Konsep Ekonomi Islam

a. Pengertian Ekonomi Islam

Membahas perspektif ekonomi Islam, ada satu titik awal yang benar-benar harus kita perhatikan, yaitu: ekonomi dalam Islam itu sesungguhnya bermuara kepada akidah Islam, yang bersumber dari syariatnya. Dan hal ini baru dari satu sisi. Sedangkan dari sisi lain adalah Al Qur'an al-Karim dan As sunnah Nabawiyah yang berbahasa Arab. Oleh karena itu, berbagai terminologi dan substansi ekonomi yang sudah ada, haruslah dibentuk dan disesuaikan terlebih dahulu dalam kerangka

Islami atau dengan kata lain, harus digunakan kata dan kalimat dalam bingkai *lughawi*. Supaya dapat disadari pentingnya titik permasalahan ini. Karena dengan gamblang, tegas dan jelas mampu memberi pengertian yang benar tentang istilah kebutuhan, keinginan, dan kelangkaan (*al mudrat*) dalam upaya memecahkan problematika ekonomi manusia.¹⁵ Dalam perkembangan ilmu ekonomi Islam, terdapat perbedaan pandangan terkait pendefinisian ekonomi Islam itu sendiri. Perbedaan pandangan tentang ekonomi Islam berakar pada persoalan utama yang menjadi objek pengkajian ilmu ekonomi konvensional yakni kelangkaan (*scarcity*).

Berikut ini definisi ekonomi dalam Islam menurut para ahli.

- 1) M. Umer Chapra mendefinisikan “*Islamic economics was defined as that branch of knowledge which helps realize human well-being through an allocation and distribution of scarce resources that is in conformity with Islamic teaching without unduly curbing individual freedom or creating continued macro economic and ecological imbalances*”. Jadi, menurut Chapra ekonomi Islam adalah sebuah pengetahuan yang membantu upaya realisasi kebahagiaan manusia melalui alokasi dan distribusi sumber daya yang terbatas yang berada dalam koridor yang mengacu pada pengajaran Islam tanpa memberikan kebebasan individu atau tanpa perilaku makro-ekonomi yang berkesinambungan dan tanpa ketidakseimbangan lingkungan.¹⁶
- 2) M. A. Mannan, “*Islamic economics is a social science which studies the economics problems of a people imbued with the values of Islam*”. Menurut Abdul Mannan, Ilmu ekonomi Islam adalah ilmu pengetahuan

¹⁵Nurul Huda, “*Ekonomi Makro Islam: Pendekatan Teoretis*”, (Jakarta: Kencana, 2018), h.1.

¹⁶Nurul Huda, “*Ekonomi Makro Islam: Pendekatan Teoretis*”, h. 2.

sosial yang mengkaji persoalan ekonomi dari orang-orang yang memiliki nilai-nilai Islam.

- 3) Kursyid Ahmad, *“Islamic economics is a systematic effort to try to understand the economic’s problem and man’s behaviour in the relation to that problem from an islamic perspective”*. Menurut Ahmad, ilmu ekonomi Islam adalah upaya sistematis untuk mencoba memahami permasalahan ekonomi dan perilaku manusia dalam hubungannya dengan permasalahan tersebut dari sudut pandang Islam.”
- 4) Muhammad Nejatullah Ash-Siddiqy dalam bukunya, *Role of State in the Economy*, mendefinisikan “Ilmu ekonomi Islam adalah respons para pemikir Muslim terhadap tantangan ekonomi zaman mereka. Dalam upaya ini, mereka dibantu oleh Al-Qur’an dan As Sunnah ataupun akal dan pengalaman.”
- 5) M. Akram Khan, *“Islamic economics aims the study of the human falah (well-being) achieved by organizing the resources of the earth on the basis of cooperation and participation”*. Ilmu ekonomi Islam bertujuan untuk melakukan kajian tentang kebahagiaan hidup manusia yang dicapai dengan mengorganisasikan sumber daya alam atas dasar kerja sama dan partisipasi. Definisi yang dikemukakan Akram Khan memberikan dimensi normatif (kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat) serta dimensi positif (mengorganisir sumber daya alam).
- 6) Louis Cantori, “Ilmu ekonomi Islam merupakan upaya untuk merumuskan ilmu ekonomi yang berorientasi manusia dan masyarakat yang menolak eksek individualisme dalam ilmu ekonomi klasik.”¹⁷

¹⁷Boedi Abdullah dan Beni Ahmad Saebani, *“Metode Penelitian Ekonomi Islam”*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), h. 25.

b. Tujuan Ekonomi Islam

Ekonomi Islam memiliki sifat dasar sebagai ekonomi *Rabbani* dan *Insani*. Disebut ekonomi *Rabbani* karena sarat dengan arahan dan nilai-nilai *ilahiah*. Lalu ekonomi Islam dikatakan memiliki dasar sebagai ekonomi *Insani* karena sistem ekonomi ini dilaksanakan dan ditujukan untuk kemakmuran manusia.¹⁸ Ditinjau dari segi tujuan, ekonomi Islam memiliki orientasi yang berbeda dengan ekonomi kapitalis dan sosialis. Sistem ekonomi Kapitalisme dan sistem ekonomi Sosialisme tidak dapat bersatu disebabkan oleh dua perbedaan komponen dan sumber komponennya. Komponen sistem ekonomi Islam adalah ‘hukum (*syariah*) dan sumber komponennya adalah berasal dari aqidah Islam’.¹⁹ Ekonomi Islam berorientasi *falah* (kebahagiaan dunia dan akhirat), yang tercermin dalam proses kegiatan ekonomi dimana umat muslim sebagai pelaku ekonomi tidak hanya mementingkan kebutuhan jasmani saja, namun juga berfokus kepada pemenuhan kebutuhan ruhani. Keseimbangan aspek materi dan non materi (aspek ruhani) inilah yang menjadi tujuan dan landasan dalam melakukan kegiatan ekonomi.

Kesejahteraan sosial Islami dalam kajian fiqh, biasa dikenal istilah dengan konsep *masalahah*. Menurut Al Ghazali *masalahah* dari seorang individu tergantung pada pencarian dan pemeliharaan lima tujuan dasar yakni agama, jiwa, keturunan, kekayaan, dan akal. Terpeliharanya lima aspek ini tentunya harus sejalan dengan tuntunan wahyu, dimana tujuan utama kehidupan manusia di muka bumi adalah untuk mencapai kebaikan baik di dunia dan akhirat.²⁰

¹⁸Mustafa Edwin Nasution, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Edisi Pertama (Cet. III; Jakarta: Kencana, 2010), h. 12.

¹⁹Taqiyuddin an Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, Terjemahan Maghfur Wachid, h. 47.

²⁰Sri Wahyuni Hasibuan, dkk., “*Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*”, (Bandung: CV Media Sains Indonesia, 2021), h. 170.

c. Prinsip dan Nilai-nilai Ekonomi Islam

Prinsip-prinsip ekonomi Islam adalah seperangkat ajaran Islam yang mendasari dan menjadi acuan segala aktivitas ekonomi manusia (umat Islam). Beracu dari pengertian ekonomi sebagai kegiatan manusia memenuhi kebutuhannya, maka pemikiran dasar ekonomi Islam dapat dikemukakan sebagai berikut; Allah menciptakan alam dan manusia. Sebagai pencipta, Dia juga adalah pemelihara makhluk termasuk manusia. Dalam kaitan ini Allah memberikan kewenangan kepada manusia untuk mengelola dan mengatur lingkungan dan kehidupannya. Manusia adalah khalifah Allah. Dengan demikian, apa yang terdapat di bumi adalah amanah Allah kepada manusia, dengan kewenangan yang dimilikinya manusia mengelola alam lingkungannya dan memanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.²¹

Ekonomi Islam memiliki sifat dasar sebagai ekonomi *Rabbani* dan *Insani*. Disebut ekonomi *Rabbani* karena sarat dengan arahan dan nilai-nilai *ilahiah*. Lalu ekonomi Islam dikatakan memiliki dasar sebagai ekonomi *Insani* karena sistem ekonomi ini dilaksanakan dan ditujukan untuk kemakmuran manusia.²² Adapun prinsip-prinsip ekonomi Islam secara umum sebagai berikut:

- 1) Tauhid. Keyakinan dasar manusia adalah Iman kepada Allah yang Esa, yang memelihara manusia dengan memberi rezeki manusia berdasarkan usahanya. Rezeki adalah ungkapan produk manusia yang dapat berwujud benda material ataupun immaterial (jasa dan pengetahuan). Kegiatan produksi harus berdasarkan aturan dan ajaran Islam. Demikian pula halnya dengan kegiatan konsumsi. Penyimpanan dari moral tersebut tidak

²¹Fordeby, Adesy, *Ekonomi dan Bisnis Islam; Seri Konsep dan Aplikasi Ekonomi dan Bisnis Islam* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2016), h. 446.

²²Mustafa Edwin Nasution, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, h. 12

mewujudkan rububiah Allah, justru sebaliknya kehancuran lingkungan dan kesengsaraan manusia yang muncul. Penyelenggaraan kegiatan ekonomi yang sesuai dengan ajaran dan aturan Islam merupakan ibadah sebagai aktualisasi Tauhid Uluhiah.

- 2) *Istikmar* dan *Istikhlaf*. Prinsip ini mengandung makna manusia diberi kewenangan mengelola bumi dan isinya dan dalam pengelolaan itu manusia dibebani tugas menerapkan aturan-aturan agama dan mengembangkan norma-norma dari ajaran-ajaran agama. Dengan prinsip ini maka segala nikmat yang dimiliki manusia adalah amanah dari Allah SWT. Implikasi prinsip ini adalah adanya kebebasan berkarya dan memproduksi (sebagai manifestasi hak *istikmar*) tetapi bertanggung jawab sebagai manifestasi hak *istikhlaf*. Implikasi lebih lanjut dari prinsip-prinsip ini adalah adanya aspek pengawasan dalam sistem ekonomi Islam.
- 3) Kemaslahatan dan keserasian. Kemaslahatan di sini bukanlah dalam arti kegunaan belaka. Maksudnya hasil produksi bukan saja bermanfaat tetapi juga tidak menimbulkan kerusakan. Dan ini dapat terwujud jika kegiatan ekonomi (produksi, distribusi dan konsumsi) sesuai dengan aturan-aturan dan ajaran-ajaran agama dan juga dengan hukum perundang-undangan. Dengan begitu maka kegiatan ekonomi akan harmoni dengan lingkungan manusia. Ia diterima oleh Allah sebagai suatu pengabdian memenuhi kebutuhan manusia dan tidak merusak lingkungan.
- 4) Keadilan. Prinsip ini mengandung makna seluruh proses kegiatan ekonomi harus berdasarkan hukum agama dan hukum qanuni yang menegaskan bahwa para rasul diutus Allah adalah dengan tujuan agar manusia hidup di

atas keadilan (norma-norma hukum). Sebab tanpa hukum masyarakat akan kacau.

- 5) Kehidupan sejahtera dan kesentosaan dunia akhirat. Prinsip ini relevan dengan tujuan ekonomi Islam. Ini berarti segala kegiatan ekonomi bukanlah sekedar memenuhi kebutuhan hidup, tetapi lebih jauh lagi kegiatan yang memberikan nilai tambah dalam kehidupan manusia, yakni kehidupan yang dimiliki sekarang mempunyai daya akselerasi kehidupan selanjutnya dan juga memberikan kesentosaan dalam kehidupan dunia dan akhirat.²³

Terdapat pula nilai-nilai yang mendasari segala aktivitas perekonomian baik secara mikro maupun makro dan berlaku pula bagi individu maupun lembaga/kelompok. Adapun nilai-nilai tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Nilai dasar kepemilikan, menurut sistem ekonomi Islam:
 - a) Kepemilikan bukanlah penguasaan mutlak atas sumber-sumber ekonomi, tetapi setiap orang atau badan dituntut kemampuannya untuk memanfaatkan sumber-sumber ekonomi tersebut.
 - b) Lama kepemilikan manusia atas sesuatu benda terbatas pada lamanya manusia tersebut hidup di dunia.
 - c) Sumber daya yang menyangkut kepentingan umum atau yang menjadi hajat hidup orang banyak harus menjadi milik umum. Hal ini berdasarkan Hadist Nabi Muhammad yang diriwayatkan oleh Ahmad dan Abu Daud yang mengatakan: Semua orang berserikat dalam tiga hal, yaitu air (termasuk garam), rumput, dan api". Sumber alam ini

²³Fordeby, Adesy, *Ekonomi dan Bisnis Islam; Seri Konsep dan Aplikasi Ekonomi dan Bisnis Islam*.

dikiaskan (sekarang) dengan minyak dan gas bumi, barang tambang dan kebutuhan pokok manusia lainnya.

2) Keseimbangan

Keseimbangan yang terwujud dalam kesederhanaan, hemat, dan menjauhi sikap pemborosan.

3) Keadilan

Keadilan dalam Al-Qur'an, kata adil disebutkan lebih dari seribu kali, setelah perkataan Allah dan ilmu pengetahuan. Nilai keadilan sangat penting dalam ajaran Islam, terutama dalam kehidupan hukum sosial, politik dan ekonomi. Untuk itu keadilan harus diterapkan dalam kehidupan ekonom seperti proses distribusi, produksi, konsumsi, dan lain sebagainya. Keadilan juga harus diwujudkan dalam mengalokasikan sejumlah hasil kegiatan ekonomi tertentu bagi orang yang tidak mampu memasuki pasar, melalui zakat, infak, dan hibah.

Islam memiliki nilai instrumental selain dari ketiga nilai tersebut di atas yang memengaruhi tingkah laku ekonomi seorang muslim dan masyarakat pada umumnya. Adapun nilai-nilai instrumental yang memengaruhi tingkah laku ekonomi seorang muslim dan masyarakat pada umumnya. Adapun nilai instrumental tersebut adalah Zakat, Larangan Riba, Kerja sama Ekonomi, dan Jaminan Sosial. Jika nilai instrumental ini dilaksanakan, maka akan terwujud sistem ekonomi yang seimbang, menguntungkan, dan menyejahterakan semua pihak.²⁴

d. Karakteristik Ekonomi Islam

Sumber karakteristik ekonomi Islam adalah Islam itu sendiri yang meliputi tiga asas pokok. Ketiganya secara asasi dan bersama mengatur teori ekonomi dalam Islam, yaitu akidah, akhlak, dan asas hukum (muamalah). Ada beberapa

²⁴Nurul Huda, "Ekonomi Makro Islam: Pendekatan Teoretis", h. 4-5.

karakteristik ekonomi Islam sebagaimana disebutkan dalam *al mawsu'ah al-ilmiah wa al-amaliyah al-islamiyah* yang dapat diringkas sebagai berikut:

- 1) Harta kepunyaan Allah dan manusia khalifah harta, karakteristik pertama ini terdiri dari dua bagian, yaitu:
 - a) Semua harta baik benda maupun alat produksi adalah milik (kepunyaan Allah)
 - b) Manusia adalah khalifah atas harta miliknya

Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa semua harta yang ada di tangan manusia pada hakikatnya kepunyaan Allah, karena Dialah yang menciptakannya. Akan tetapi, Allah memberikan hak kepada kamu (manusia) untuk memanfaatkannya.

- 2) Ekonomi terikat dengan akidah, syariah (hukum) dan moral

Hubungan ekonomi Islam dengan akidah Islam tampak jelas dalam banyak hal, seperti pandangan Islam terhadap alam semesta yang ditundukkan (disediakan) untuk kepentingan manusia. Hubungan ekonomi Islam dengan akidah dan syariah tersebut memungkinkan aktivitas ekonomi Islam menjadi ibadah.

- 3) Keseimbangan antara keruhanian dan kebendaan

Beberapa ahli Barat menyatakan bahwa Islam sebagai agama yang menjaga diri, tetapi toleran (membuka diri). Selain itu, para ahli tersebut menyatakan Islam adalah agama yang memiliki unsur keagamaan (mementingkan segi akhirat) dan sekularitas (segi dunia).

- 4) Keadilan dan keseimbangan dalam melindungi kepentingan individu dan masyarakat. Arti keseimbangan dalam sistem sosial Islam adalah tidak mengakui hak mutlak dan kebebasan mutlak, tetapi mempunyai batasan-batasan tertentu, termasuk dalam bidang hak milik. Hanya keadilan yang

dapat melindungi keseimbangan antara batasan-batasan yang ditetapkan dalam sistem Islam untuk kepemilikan individu dan umum.

5) Bimbingan konsumsi

6) Petunjuk investasi

Tentang kriteria atau standar dalam menilai proyek investasi, *al mawsu'ah al-ilmiyah wa al-amaliyah al-islamiyah* memandang ada 5 kriteria yang sesuai dengan Islam untuk dijadikan pedoman dalam menilai proyek investasi, yaitu:

- a) Proyek yang baik menurut Islam
- b) Memberikan rezeki seluas yang mungkin kepada anggota masyarakat
- c) Memberantas kekafiran, memperbaiki pendapatan, dan kekayaan
- d) Memelihara dan menumbuh kembangkan harta
- e) Melindungi kepentingan anggota masyarakat

7) Zakat

Zakat adalah salah satu karakteristik ekonomi Islam mengenai harta yang tidak dimiliki dalam bentuk perekonomian lain, karena sistem perekonomian di luar Islam tidak mengenal tuntutan Allah kepada pemilik harta agar menyisihkan sebagian harta tertentu sebagai pembersih jiwa dari sifat kikir, dengki dan dendam.

8) Larangan riba

Islam menekankan memfungsikan uang pada bidangnya yang normal, yaitu fasilitas transaksi dan alat pembayaran dan alat penilaian barang. Di antara faktor yang menyelewengkan uang dari bidangnya yang normal adalah bunga (riba).²⁵

²⁵Nurul Huda, "Ekonomi Makro Islam: Pendekatan Teoretis", h. 6-11.

Berikut karakteristik ekonomi Islam dalam hal operasional menurut Marton, sebagai bahan perbandingan ekonomi Islam dengan sistem kapitalis dan sosialis:

1) Dialektika nilai-nilai spiritualisme dan materialisme

Sistem perekonomian kontemporer hanya konsen terhadap peningkatan *utility* dan nilai-nilai materialisme suatu barang tanpa menyentuh nilai-nilai spiritualisme dan etika kehidupan masyarakat. Sistem kapitalisme memisahkan intervensi agama dari pelbagai kegiatan dan kebijakan ekonomi, padahal pelaku ekonomi merupakan penggerak utama bagi perkembangan peradaban dan perekonomian masyarakat. Dalam ekonomi Islam terdapat dialektika antara nilai-nilai spiritualisme dan materialisme. Pelbagai kegiatan ekonomi, khususnya transaksi harus berdasarkan keseimbangan dari kedua nilai tersebut.

2) Kebebasan berekonomi

Kerangka merealisasikan konsep kebebasan individu pada kegiatan ekonomi, kapitalisme menekankan prinsip persamaan bagi setiap individu masyarakat dalam kegiatan ekonomi secara bebas untuk meraih kekayaan. Realitasnya konsep kebebasan tersebut menimbulkan kerancuan bagi proses distribusi *income* dan kekayaan. Selain itu, sistem tersebut secara otomatis mengklasifikasikan masyarakat menjadi dua bagian, yaitu pemilik modal dan para pekerja. Dalam konsep sosialisme masyarakat tidak mempunyai kebebasan sedikitpun dalam melakukan kegiatan ekonomi. Kepemilikan individu dihilangkan dan tidak ada kebebasan untuk melakukan transaksi dalam kesepakatan perdagangan. Dalam ekonomi Islam tidak menafikan intervensi pemerintah. Kebijaksanaan pemerintah merupakan keniscayaan ketika perekonomian dalam kondisi darurat, selama hal itu dibenarkan secara *syara*. Pada sisi lain kepemilikan

dan kebebasan individu dibenarkan sepanjang tetap pada koridor syariah. Kebebasan tersebut akan mendorong masyarakat untuk beramal dan memproduksi demi tercapainya kemaslahatan hidup bermasyarakat.

3) Dualisme kepemilikan

Hakikatnya, pemilik alam semesta beserta isinya hanyalah Allah semata. Manusia hanya wakil Allah dalam rangka memakmurkan dan menyejahterakan bumi. Kepemilikan manusia merupakan derivasi kepemilikan Allah yang hakiki. Untuk itu setiap langkah dan kebijakan ekonomi yang diambil oleh manusia untuk memakmurkan alam semesta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang digariskan oleh Allah yang maha memiliki. Konsep keseimbangan merupakan karakteristik dasar ekonomi Islam, karena Allah telah menciptakan segala sesuatu dengan seimbang. Salah satu wujud keseimbangan kepemilikan manusia adalah adanya kepemilikan publik sebagai penyeimbang kepemilikan individu. Kepemilikan publik merupakan kepemilikan yang secara *ashal* telah ditentukan oleh syariah. Asas dan pijakan kepemilikan publik adalah kemaslahatan bersama. Segala komoditas dan jasa yang dapat menciptakan ataupun menjaga keseimbangan dan kemaslahatan bersama merupakan barang publik yang tidak boleh dimiliki secara individu (*public goods*). Kepemilikan *public goods* dapat didelegasikan ke pemerintah ataupun instansi lain yang mempunyai nilai-nilai amanah dan *responsibility* (tanggung jawab) yang dapat dibenarkan oleh syariah.

4) Menjaga kemaslahatan individu dan bersama

Kemaslahatan individu tidak boleh dikorbankan demi kemaslahatan bersama atau sebaliknya. Untuk mengatur dan menjaga kemaslahatan masyarakat diperlukan sebuah instansi yang mendukung. Al Hisbah

merupakan instansi keuangan dalam pemerintahan Islam yang berfungsi sebagai pengawas atas segala kegiatan ekonomi. Lembaga tersebut bertugas untuk mengawasi semua infrastruktur yang terlibat dalam mekanisme pasar. Selain itu, Al Hisbah mempunyai wewenang untuk mengatur tata letak kegiatan ekonomi, di samping diwajibkan untuk menyediakan semua fasilitas kegiatan ekonomi demi terciptanya kemaslahatan bersama.

2. Konsep Ekonomi Fiskal

a. Defenisi Kebijakan Fiskal

Terdapat beberapa definisi yang telah dirumuskan oleh para ahli terkait dengan pengertian kebijakan fiskal.

Menurut Mannan, kebijakan fiskal adalah langkah pemerintah untuk membuat perubahan dalam sistem perpajakan atau dalam pembelanjaan, yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi Negara. Adapun menurut Wolfson, kebijakan fiskal merupakan tindakan-tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumber daya dan penentuan harga dan barang jasa dari perusahaan. Sementara itu Samuelson dan Nordhaus berpendapat bahwa fiskal policy adalah proses pembentukan perpajakan dan pengeluaran masyarakat dalam upaya menekan fluktuasi siklus bisnis dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah²⁶.

Kebijakan fiskal dalam system ekonomi kapitalis, hanyalah merupakan suatu kebutuhan untuk pemulihan ekonomi (*economy recovery*), akibat krisis dan untuk

²⁶Adiwarman A.Karim, *Ekonomi Makro Islam*, Edisi III (Cet. IX; Depok: Rajawali Pers, 2017), h. 331.

menggenjot perekonomian agar dapat mencapai pertumbuhan yang positif sehingga tumpuan utama kebijakan fiskal Negara kapitalis adalah pertumbuhan ekonomi (*economy growth*).

Kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi islam, merupakan 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 kapitalis, tetapi mengacu pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil, karena hakikat permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia adalah berasal dari bagaimana distribusi harta ditengah-tengah masyarakat terjadi.²⁷

Kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Dari sisi pajak jelas jika mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh pada ekonomi. Jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan indsutri akan dapat meningkatkan jumlah output. Sebaliknya, kenaikan pajak akan menurunkan daya beli masyarakat serta menurunkan output industri secara umum.

b. Tujuan dan Fungsi Kebijakan Fiskal

Kebijaksanaan fiskal dalam negara Islam, merupakan salah satu perangkat untuk mencapai tujuan syariah yang dijelaskan Imam Al-Ghazali termasuk meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga keimanan, kehidupan, intelektualitas, kekayaan, dan kepemilikan.²⁸

²⁷Nurul Huda , *et al.*, eds., *Keuangan Publik Islami : Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), h. 217.

²⁸Nurul Huda, *et al.*, *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoritis*, (Jakarta: Kencana, 2008), h. 63.

Perspektif M. Abdul Mannan bahwa dalam konsep konsep ekonomi Islam, kebijaksanaan fiskal bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama.²⁹

Tujuan dari kebijakan fiskal dalam Islam tidak terlepas dari prinsip-prinsip ekonomi Islam. Khurshid Ahmad mengkategorisasi prinsip-prinsip ekonomi Islam pada: Prinsip tauhid, rub-biyyah, khilafah, dan tazkiyah.³⁰ Tujuan dari kebijakan fiskal dalam Islam adalah untuk menciptakan stabilitas ekonomi, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan pendapatan, ditambah dengan tujuan lain yang terkandung dalam aturan Islam yaitu Islam menetapkan pada tempat yang tinggi akan terwujudnya persamaan dan demokrasi sesuai dengan QS. 59: 7, ekonomi Islam akan dikelola untuk membantu dan mendukung ekonomi masyarakat yang terbelakang dan untuk memajukan serta menyebarkan ajaran Islam seluas mungkin.³¹

Pemerintah terkadang memfokuskan pada tujuan-tujuan yang lebih spesifik agar dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Tujuan-tujuan spesifik dari kebijakan fiskal tersebut antara lain; Koreksi atas ketidakseimbangan sementara, Stimulasi terhadap pertumbuhan ekonomi, dan Redistribusi pendapatan. Dengan berbagai tujuan spesifik tersebut, maka secara bersamaan terdapat kebijakan fiskal jangka pendek atau stabilisasi, dan kebijakan fiskal jangka panjang.

Hal ini terutama karena di dalam kenyataan, kebanyakan dari langkah-langkah kebijakan fiskal jangka pendek juga mempunyai konsekuensi jangka

²⁹Muhammad Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Terj. M. Nastangin, Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997, h. 230.

³⁰Muslimin H. Kara, *Bank Syariah di Indonesia Analisis Terhadap Pemerintah Indonesia Terhadap Perbankan Syariah*, Yogyakarta: UII Press, 2005, h. 37-38.

³¹Nurul Huda, dkk, *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoritis*, h. 190.

panjang, dan dengan cara yang sama berbagai langkah kebijakan fiskal jangka panjang juga mempunyai implikasi-implikasi jangka pendek.

Terdapat tiga aktivitas utama dari otoritas fiskal berdasarkan berbagai tujuan tersebut, yang mencerminkan fungsi-fungsi spesifik dari kebijakan fiskal. Ketiga fungsi spesifik dari kebijakan fiskal itu adalah fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Ketiga cabang ekonomi dari pemerintah adalah sebagai berikut:

1) Stabilisasi

Tanggung jawabnya adalah menjamin perekonomian tetap pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) dengan harga yang stabil.

2) Alokasi

Pemerintah melakukan intervensi terhadap perekonomian dalam mengalokasikan sumber daya ekonominya. Intervensi pemerintah ini dapat dilakukan dengan secara langsung membeli barang-barang seperti pertahanan dan pendidikan, dan secara tidak langsung melalui berbagai pajak dan subsidi-subsidi, yang mendorong berbagai aktivitas atau menghambat aktivitas-aktivitas lainnya.

3) Distribusi

Berkaitan dengan bagaimana barang-barang yang diproduksi oleh masyarakat didistribusikan diantara anggota-anggotanya, berkaitan dengan isu-isu seperti pemerataan, dan *trade-offs* antara pemerataan dan efisiensi. Namun demikian, fungsi kebijakan fiskal lebih jelas ketika meminimalisir volatilitas atau fluktuasi siklus bisnis, dimana fungsi “stabilisasi” sangat dibutuhkan perekonomian. Tujuan utama dari fungsi stabilisasi kebijakan fiskal adalah memelihara tingkat pendapatan nasional

aktual mendekati potensialnya. Dengan tujuan seperti itu, maka “kebijakan stabilisasi” seringkali dimaknai sebagai manipulasi dari permintaan agregat agar pada saat yang sama mencapai full employment dan stabilitas harga (*price stability*).

Fungsi kebijakan fiskal secara umum adalah fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi perekonomian. Dalam hal alokasi, maka digunakan untuk apa sajakah sumber-sumber keuangan negara, sedangkan distribusi menyangkut bagaimana kebijakan negara mengelola pengeluarannya untuk menciptakan mekanisme distribusi ekonomi yang adil dimasyarakat dan stabilisasi adalah bagaimana negara menciptakan perekonomian yang stabil.

Kerangka fungsi stabilisasi tersebut di atas, kebijakan fiskal dipandang sebagai alat yang sangat ampuh dalam membantu memperkecil siklus bisnis. Mengingat sumber penyebab terjadinya *fluktuasi* ekonomi jangka pendek berasal dari guncangan permintaan agregat dan penawaran agregat, maka usaha untuk mengendalikan *fluktuasi* siklus bisnis seharusnya dilakukan dengan mengendalikan permintaan agregat dan penawaran agregat melalui berbagai instrumen kebijakan ekonomi makro, baik kebijakan moneter maupun kebijakan fiskal yang tepat. Kebijakan-kebijakan ini mempengaruhi siklus bisnis, sehingga sangat berpotensi menstabilkan perekonomian dari berbagai fluktuasi siklus bisnis jika dilaksanakan secara baik, tepat, akurat, dan *prudent*. Sebaliknya, jika kebijakan-kebijakan tersebut tidak dijalankan dan dikelola dengan baik, justru akan dapat menciptakan masalah baru pada ketidakstabilan ekonomi yang bahkan akan lebih buruk lagi.

c. Instrumen kebijakan fiskal

Kebijakan fiskal memiliki dua instrumen, pertama: kebijakan pendapatan, yang tercermin dalam kebijakan pajak, kedua: kebijakan belanja.

Kebijakan fiskal akan sangat tergantung pada dua instrumen tersebut, yaitu pendapatan dan pengeluaran. Kinerja Kebijakan fiskal akan sangat tergantung pada dua instrumen tersebut, yaitu pendapatan dan pengeluaran. Kinerja kebijakan fiskal antara satu negara dengan lainnya akan sangat berbeda. Ketidak samaan tersebut didasarkan pada pertumbuhan ekonomi yang ingin dicapai dan falsafah ekonomi yang dianut. Dalam masyarakat ekonomi tertinggal misalnya, kebijakan fiskal biasanya bertujuan bagaimana mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat, maka investasi dan menjaga keseimbangan harga menjadi prioritas utama. Sedangkan dalam masyarakat ekonomi kapitalis yang maju biasanya kebijakan fiskal akan terfokus pada pencapaian dan penstabilan ekonomi serta pemanfaatan atau kesempatan penuh tenaga kerja.³²

d. Jenis Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal dari sudut ekonomi makro maka dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kebijakan fiskal ekspansif dan kebijakan fiskal kontraktif. Kebijakan fiskal ekspansif adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah, pada saat munculnya kontaksional gap. Pada saat hal tersebut terjadi, kondisi perekonomian ditandai oleh tingginya tingkat pengangguran.

Kebijakan fiskal kontraktif adalah kebijakan pemerintah dengan cara menurunkan belanja negara dan menaikkan tingkat pajak. Kebijakan ini bertujuan untuk menurunkan daya beli masyarakat dan mengatasi inflasi. Kebijakan pemerintah untuk membuat pemasukannya lebih besar daripada pengeluarannya.

³²Eko Suprayitno, *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 159.

3. Konsep Keuangan Publik

a. Defenisi Keuangan Publik

Menurut Marthon, di awal tahun 30-an, peran negara hanya terbatas pada pengelolaan sumber-sumber anggaran dan proses alokasi dana dalam memenuhi kebutuhan publik. Pada masa itu negara tidak mampu menentukan kebijakan ekonomi dalam melakukan perubahan sosial ekonomi. akan tetapi, dengan adanya krisis yang terjadi pada masa interval dua perang dunia serta merebaknya pemikiran sosialisme, menyebabkan perlunya intervensi pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan kehidupan ekonomi. langkah tersebut diambil dengan tujuan agar distribusi pendapatan dapat dilakukan secara adil serta menjaga stabilitas kehidupan ekonomi. dalam kehidupan ekonomi makro, keseimbangan anggaran (*balance budget*) bukan merupakan tujuan utama, yang terpenting adalah menghadirkan stabilitas dalam kehidupan sosial ekonomi.³³

Atas dasar itulah negara memerlukan sejumlah dana untuk mewujudkan tujuan dan menyediakan kebutuhan makro yang dapat dikoordinasikan lewat instrumen pajak ataupun devisa negara.

Keuangan publik sebagai suatu bidang ilmu yang mempelajari fakta-fakta, prinsip-prinsip maupun teknik-teknik yang dilakukan pemerintah dalam memperoleh dan membelanjakan dananya, maupun pengaruh dari apa yang dilakukan pemerintah tersebut terhadap perekonomian.

Keuangan publik adalah bagian ilmu ekonomi yang mempelajari aktivitas finansial pemerintah yang meliputi seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik lainnya yang dikendalikan dan didanai oleh pemerintah.³⁴

³³Said Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*, (Jakarta: Zikrul, 2004), h. 92.

³⁴Noor Fuad, *Dasar-Dasar Keuangan Publik*, (E-book, 2009), h. 1.

Salah satu bidang dalam ekonomi Islam adalah keuangan publik Islam. Defenisi keuangan publik menurut ulama kontemporer, diantaranya oleh As-Syayij, yaitu kumpulan prinsip dan kaidah kekayaan publik yang diambil dari sumber syariat Islam; Al-Qur'an, sunnah dan *ijma'*, yang menjelaskan dan mengatur aktivitas ekonomi publik di negara Islam serta temuan para pakar yang berupa aturan dan solusi yang diterjemahkan dari sumber dasar tersebut sesuai waktu dan tempat.³⁵

b. Karakteristik Keuangan Publik

1) Prinsip Penerimaan

Dari tinjauan sejarah mengenai penerimaan publik umat Islam dapat ditunjukkan bervariasinya bentuk-bentuk sumber pendanaan publik, baik yang sudah ditentukan ketentuannya oleh Al-Qur'an, yaitu zakat dan *ghanimah*, maupun yang ditentukan oleh pemerintah saat itu seperti *kharaj*, *khums*, *jizyah*, dan sebagainya.

2) Prinsip Pengeluaran

Analisis ekonomi terhadap sejarah pengeluaran publik Islam semasa Rasulullah Saw. dan Khulafaurasyidin serta kaidah fiqh muamalah, pada hakikatnya prinsip utama dalam pengalokasian dana publik adalah peningkatan maslahat tertinggi. Khalifah Umar telah berani melakukan perubahan distribusi/alokasi pendapatan yang diperoleh, di mana alokasi dana disesuaikan dengan jenis dana yang masuk. Secara umum, belanja negara dapat dikategorikan menjadi empat:³⁶

³⁵Walid Khalid As-Syajiji, *Al-Madkhol Ilal Maaliyyatiul 'Aammah fii Islam*, (Oman: Yordania Daar An-Nafais, 2005), h. 21.

³⁶Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas kerja sama dengan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 509.

- a) Pemberdayaan fakir miskin dan muallaf. Dana ini pada umumnya diambilkan dari zakat dan *ushr*.
- b) Biaya rutin pemerintah. Dana ini umumnya diambilkan dari *kharaj*, *fai*, *jizya*, dan *ush*.
- c) Biaya pembangunan dan kesejahteraan sosial. Dana ini pada umumnya diambilkan dari dana lainnya, *khums* dan sedekah.
- d) Biaya lainnya, seperti biaya *emergency*, pengurusan anak terlantar dan sebagainya. Dana ini pada umumnya diambilkan dari *waqf*, utang publik dan sebagainya.

c. Instrumen Keuangan Publik

Berbagai instrumen yang bisa digunakan sebagai sumber pembiayaan negara pada dasarnya dapat dikembangkan karena pada hakikatnya hal ini merupakan aspek muamalah, kecuali dalam hal zakat. Artinya, selama dalam proses pengaliran sumber daya tidak terdapat pelanggaran syariah Islam, maka selama itu pula diperkenankan menurut Islam. Oleh karena itu, terdapat beberapa instrumen yang bisa digunakan sebagai instrumen pembiayaan publik sebagai berikut:

1) Zakat

Terdapat sejumlah alternatif sumber penerimaan negara dalam Islam yang dapat diambil. Sumber penerimaan negara tersebut telah ditentukan ketetapanannya di dalam Al-Qur'an maupun diperjelas di dalam hadis. Salah satu sumber penerimaan negara yaitu berasal dari zakat.

Sumber penerimaan negara yang utama dalam Islam salah satunya adalah zakat. Namun dalam pengalokasiannya dana zakat hanya terbatas digunakan untuk delapan asnaf seperti yang ditentukan oleh firman Allah dalam QS. at-Taubah (9): 60.

Menurut Kahf, tujuan utama zakat adalah untuk mencapai keadilan sosial ekonomi. Zakat merupakan transfer sederhana dari bagian dengan ukuran tertentu harta si kaya untuk dialokasikan kepada si miskin.³⁸

Jenis-jenis harta yang menjadi sumber zakat dikemukakan secara terperinci dalam Al-Qur'an dan Hadits. Menurut sebagian ulama pada dasarnya ada empat jenis: yaitu (1) tanam-tanaman dan buah-buahan; (2) hewan ternak; (3) emas dan perak; (4) harta perdagangan. Pada masa Rasulullah kelompok harta yang ditetapkan menjadi objek zakat terbatas pada: (1) emas dan perak; (2) tumbuh-tumbuhan tertentu seperti gandum, kurma, anggur; (3) hewan ternak seperti domba, biri-biri, sapi, unta; (4) harta perdagangan (*tijarah*); (5) harta kekayaan yang ditemukan dalam perut bumi (*rikazh*).³⁹ Sebagai suatu komponen utama dalam keuangan publik Islam serta kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam.

Zakat merupakan kegiatan wajib untuk semua umat Islam serta merupakan elemen penting dalam sumber pendapatan negara. Zakat adalah ketentuan yang wajib dalam sistem ekonomi (*obligatory zakat system*) sehingga dalam pelaksanaannya dilakukan melalui institusi resmi atau legal. Maka pengumpulan, pengelolaan, dan pendistribusian bisa tepat sasaran. Tidak ada ketentuan dalam menyalurkan zakat kepada para asnaf. Dalam hal ini khalifah berwenang untuk memberikan zakat kepada seluruh delapan golongan tersebut sesuai dengan pendapatnya sehingga dapat terwujud kemaslahatan masing-masing dari delapan golongan golongan ini, sebagaimana telah dilakukan Rasulullah SAW dan para Khalifah setelahnya.

³⁸Monzer Kahf, , *Public Finance and Fiscal Policy in Islam*, dalam Monzer Kahf (ed.), *Lessons in Islamic Economic*, (Qeddah: CreateSpace Independent Publishing Platform; 1st edition, 2015), h. 455.

³⁹Nurul Huda, dkk. *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, h. 105.

Khalifah boleh membagikan zakat kepada seluruh Delapan golongan secara merata, sebagaimana halnya di khalifah membatasi pemberian zakat hanya kepada sebagian golongan saja bila dipandang itu lebih dapat mewujudkan kemaslahatan dengan kata lain skala prioritas harus diperhatikan oleh para pemimpin. Apabila tidak ditemukan orang-orang yang berhak menerima zakat (dari delapan golongan ini), maka zakat disimpan di baitulmal (kas negara) pada diwanuz zakat (departemen zakat) untuk didistribusikan kepada para mustahik suatu saat nanti.

Prioritas penyaluran zakat yaitu disalurkan terlebih dahulu di daerah di mana zakat diambil kemudian bila setelah dibagikan masih terdapat sisa maka dapat dibagikan keluar wilayah penarikan. Namun boleh mentransfer zakat ketempat lain bila ternyata ada kepentingan legal yang lebih utama (*maslahat*) contohnya: perang, bencana alam atau kemarau di daerah lain yang mengancam kehidupan umat Muslim di wilayah tersebut.⁴⁰

2) Aset dan Perusahaan Negara

Di samping negara mendapatkan penerimaan berupa zakat, yang bisa dibayarkan dalam bentuk barang ataupun uang, negara Islam memiliki sumber pendanaan negara dalam bentuk barang, yaitu *ghanimah* dan *fa'i*. Kedua harta ini diperoleh dari masyarakat non-Muslim, baik melalui pemaksaan perang ataupun melalui jalan damai. Meskipun demikian, harta *ghanimah* bukanlah merupakan tujuan utama peperangan. Sebagian besar harta *ghanimah* dipergunakan untuk kesejahteraan tentara dan sebagian kecil untuk umat Islam. Anggota pasukan akan mendapatkan bagian sebesar empat perlima atau delapan puluh persen.⁴¹

3) Kharaj

Kharaj atau biasa disebut dengan pajak tanah. Dalam pelaksanaannya, kharaj dibedakan menjadi dua, yaitu proporsional dan tetap. Secara proporsional artinya

⁴⁰Nurul Huda, dkk. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, h. 169-170.

⁴¹Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas kerja sama dengan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, h. 512.

dikenakan sebagai bagian total dari hasil produksi pertanian, misalnya seperempat, seperlima dan sebagainya. secara tetap artinya pajak tetap atas tanah. Dengan kata lain, kharaj proporsional adalah tidak tetap tergantung pada hasil dan harga setiap jenis hasil pertanian. Sedangkan kharaj tetap dikenakan pada setahun sekali.⁴²

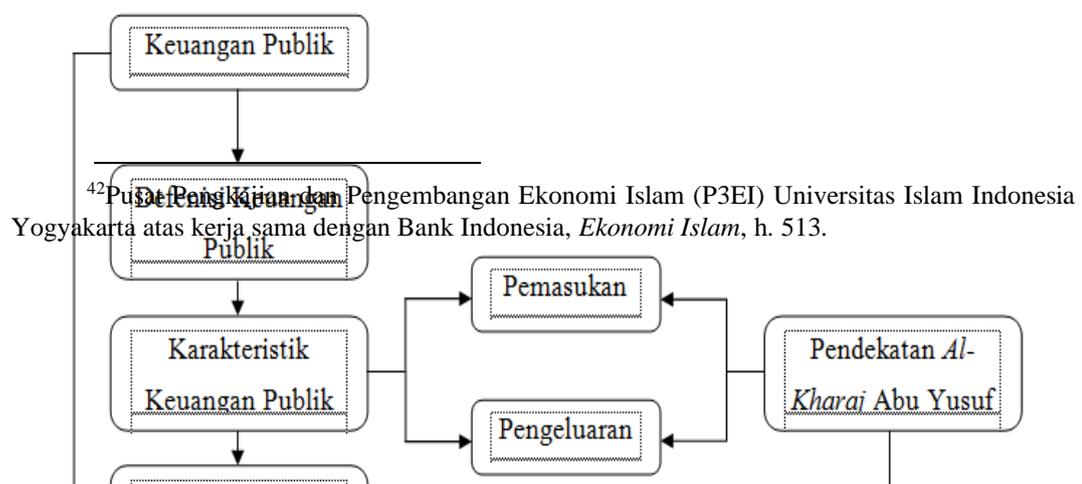
4) Jizyah

Sumber pendapatan lainnya pada masa awal Islam berupa pajak adalah jizyah. Secara bahasa jizyah berasal dari kalimat *jaza* yang berarti penggantian (kompensasi), atau balasan atas suatu kebaikan atau kejahatan. Secara terminologi jizyah adalah pajak yang dikenakan kepada warga nonmuslim sebagai imbalan untuk jaminan kehidupan yang diberikan oleh negara Islam.

5) Wakaf

Secara Bahasa wakaf bermakna berhenti atau berdiri (*waqafa/yaqifu/waqfan*) dan secara istilah *syara'* definisi wakaf menurut Muhammad Ibn Ismail dalam Subulus Salam-nya, adalah menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya tanpa menghabiskan atau merusakkan bendanya (ainnya) dan digunakan untuk kebaikan.

Setelah menguraikan beberapa hal yang berhubungan dengan penelitian, penting pula kiranya untuk memberikan gambaran terhadap penentuan arah dan tujuan dalam penelitian ini, dengan memperhatikan beberapa konsep yang telah dijelaskan sebelumnya. Olehnya itu kerangka pikir penelitian ini dapat dijelaskan bahwasanya konsep keuangan publik akan digunakan sebagai pisau analisis terhadap pemikiran Imam Abu Yusuf. Apakah dalam pandangan tersebut selaras dengan penerapan keuangan publik di Indonesia atau bertolak belakang terhadap pemikiran Imam Abu Yusuf. Untuk lebih jelas tentang kerangka pikir ini dapat dilihat pada bagan berikut:



Gambar 1.1 Kerangka Pikir Penelitian

Pemikiran Imam Abu Yusuf tentang keuangan publik dapat diidentifikasi dengan penjelasan mengenai konsep pendapatan dan konsep pengeluaran dalam karakteristik dan instrumen-instrumen keuangan publik.

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian secara filosofis, merupakan bagian dari ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana prosedur kerja mencari kebenaran. Prosedur kerja mencari kebenaran sebagai filsafat dikenal dengan sebutan epistemologi. Kualitas kebenaran yang diperoleh dalam berilmu pengetahuan terkait langsung dengan kualitas prosedur kerjanya. Berdasar uraian inilah sebelum mengulas lebih lanjut mengenai metodologi penelitian kualitatif, akan diuraikan terlebih dahulu dasar memahami paradigma penelitian yang beragam. Hal ini dimaksudkan agar peneliti lebih mudah memahami bahwa metodologi penelitian yang berbeda itu mendasar kepada filsafat ilmu yang berbeda, sehingga menuntut

langkah kerja yang berbeda.⁴³ Penelitian ini dilakukan melalui prosedur penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan penelitian kualitatif, berikut penjelasan lebih lanjut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini digolongkan sebagai penelitian pustaka (*library research*) berdasarkan masalahnya. Teknik kepustakaan adalah “penelitian kepustakaan yang dilaksanakan dengan cara membaca, menelaah dan mencatat berbagai literatur atau bahan bacaan yang sesuai dengan pokok bahasan, kemudian disaring dan dituangkan dalam kerangka pemikiran secara teoritis”.⁴⁴ Teknik ini digunakan oleh peneliti untuk mengulas dan menganalisis pemikiran Imam Abu Yusuf terkait persoalan keuangan publik Islam dan konsep keuangan publik di Indonesia. Ada beberapa definisi menurut para ahli mengenai penelitian pustaka, yaitu sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan merupakan suatu studi yang digunakan dalam mengumpulkan informasi dan data dengan bantuan berbagai macam material yang ada di perpustakaan seperti dokumen, buku, majalah, kisah-kisah sejarah, dsb.⁴⁵
- b. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian terdahulu.⁴⁶

⁴³Asfi Manzilati, “*Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma, Metode, dan Aplikasi*”, (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2017), h. 1.

⁴⁴Kartini Kartono, “*Pengantar Metodologi Research*”, (Bandung: Alumni, 1998), h.78.

⁴⁵Mardalis, “*Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Proposal*” (Jakarta: Bumi Aksara, 2004).

⁴⁶Iqbal Hasan, “*Analisis Data Penelitian Dengan Statistik*”, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), h.

- c. Penelitian kepustakaan adalah studi yang mempelajari berbagai buku referensi serta hasil penelitian sebelumnya yang sejenis yang berguna untuk mendapatkan landasan teori mengenai masalah yang akan diteliti.⁴⁷
- d. Penelitian kepustakaan merupakan kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya yang berkaitan dengan budaya, nilai dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti.⁴⁸
- e. Penelitian kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan, serta berbagai laporan yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan.⁴⁹

Metode penelitian pustaka digunakan oleh peneliti dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, karena persoalan penelitian ini hanya bisa dijawab lewat penelitian pustaka dan sebaliknya tidak mungkin mengharapkan datanya dari riset lapangan. *Kedua*, studi pustaka diperlukan sebagai salah satu tahap tersendiri, yaitu studi pendahuluan (*prelimanry research*) untuk memahami lebih dalam gejala baru yang tengah berkembang di lapangan atau dalam masyarakat. *Ketiga*, data pustaka tetap andal untuk menjawab persoalan penelitian.⁵⁰ Meskipun sumber data utama yang digunakan oleh peneliti adalah buku-buku, literatur, dan dokumen terkait, namun peneliti tetap menggunakan hasil penelitian lapangan/data empirik dan laporan hasil penelitian lainnya sebagai sumber data.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif, yaitu peneliti berupaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisis, dan menginterpretasikan pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf dan konsep

⁴⁷Sarwono, “*Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*”, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006).

⁴⁸Sugiyono, “*Memahami Penelitian Kualitatif*”, (Bandung: Alfabeta, 2012).

⁴⁹Moh. Nazir, “*Metodologi Penelitian*”, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011).

⁵⁰Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), h. 2-3.

keuangan publik di Indonesia yang terdapat dalam berbagai literatur seperti kitab klasik, buku-buku, hasil penelitian dan literatur lainnya.

Moleong mengungkapkan sebelas karakteristik penelitian kualitatif, yaitu: berlatar alamiah, manusia sebagai alat (instrumen), menggunakan metode kualitatif, analisa data secara induktif, teori dari dasar/*grounded theory* (menuju pada arah penyusunan teoriberdasarkan data), data bersifat deskriptif (data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka), lebih mementingkan proses dari pada hasil, adanya batas yang ditentukan oleh fokus, adanya kriteria khusus untuk keabsahan data, dan desain yang bersifat sementara (desain penelitian terus berkembang sesuai dengan kenyataan lapangan), hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama (hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama antar peneliti dengan sumber data).⁵¹

Dari karakteristik tersebut, penelitian ini berupaya untuk menganalisa data berupa buku-buku, kitab, dan literatur terkait pemikiran Abu Yusuf mengenai keuangan publik Islam dan konsep keuangan publik di Indonesia yang kemudian disajikan melalui hasil analisa deskriptif. Dari kutipan tersebut, dapat dipahami bahwa peneliti lebih menekankan akan pentingnya proses dalam penelitian dibandingkan hasilnya. Secara umum, penelitian pustaka yang menggunakan pendekatan kualitatif hampir sama dengan penelitian kualitatif lainnya. Perbedaannya hanya terletak pada sumber data yang digunakan atau informasi yang dijadikan sebagai bahan penelitian.

Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna.⁵² Dalam hal ini, peneliti berupaya untuk menggali

⁵¹Lexy J. Moleong, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*", (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009), h. 8-13.

⁵²Sugiyono, "*Metode Penelitian Pendidikan*", (Bandung: Alfabeta, 2012), h. 15.

informasi dari berbagai literatur seperti buku, hasil penelitian terkait, dan kitab-kitab klasik terkait pemikiran Imam Abu Yusuf dan keuangan publik Indonesia untuk mendapatkan data yang lebih valid dan mendalam.

2. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan sejumlah proposisi yang menjelaskan bagaimana dunia dihayati (*perceived*); mengandung pandangan mengenai dunia (*world view*), suatu cara untuk memecah-mecah kompleksitas dunia nyata, menjelaskan apa yang pentingm apa yang memiliki legitimasi, dan apa yang masuk di akal.⁵³ Paradigma juga dapat berarti cara pandang mengenai suatu hal dengan dasar tertentu. Penggunaan paradigma yang berbeda akan menghasilkan pemaknaan yang berbeda pula mengenai sesuatu.

Sementara dalam penelitian, paradigma didefinisikan sebagai, “*a general organizing framework for theory and research that includes basic assumptions, key issues, models of quality research, and methods for seeking answers*”. Kutipan tersebut dikemukakan oleh Neuman, bahwa paradigma adalah kerangka pikir umum mengenai teori dan fenomena yang mengandung asumsi dasar, isu utama, desain penelitian dan serangkaian metode untuk menjawab suatu pertanyaan penelitian.⁵⁴ Terdapat banyak teori ilmiah yang mendefinisikan mengenai paradigma, tentunya definisi tersebut tergantung pada perspektif masing-masing para ahli. Secara umum paradigma penelitian didefinisikan sebagai seperangkat keyakinan utama yang mendasari cara pandang peneliti dalam menganalisa topik penelitian.

⁵³Sarantakos, “*Social Research*” (Melbourne: Macmillan Education Australia Pty., Ltd, Fourth Edition, 2012).

⁵⁴W. Lawrence Neuman, “*Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi Ketujuh terj. Edina T. Sofia*.”

Paradigma yang dipegang dalam penelitian kualitatif diilhami falsafah rasionalisme yang menghendaki adanya pembahasan holistik, sistemik, dan mengungkapkan makna dibalik fakta empiris sensual. Secara epistemologis, metodologi penelitian dengan pendekatan rasionalistik menuntut agar objek yang diteliti tidak dilepaskan dari konteksnya atau setidaknya objek yang diteliti dengan fokus tertentu, tetapi tidak mengeliminasi konteksnya. Paradigma penelitian kualitatif, berupa pengungkapan realitas tanpa melakukan pengukuran yang baku dan pasti.⁵⁵ Penelitian ini menggunakan paradigma interpretatif. Penggunaan paradigma interpretatif ini didukung dengan paradigma ilmu sosial dengan berupaya menganalisa sistematis mengenai kehidupan sosial yang bermakna melalui observasi terperinci dan langsung dalam latar yang alamiah, sehingga dapat memperoleh pemahaman dan interpretasi mengenai dunia sosial tersebut.⁵⁶

Peneliti menekankan bahwa penelitian ini berupaya untuk mengkaji pemikiran Imam Abu Yusuf dengan berfokus kepada pemikiran keuangan publik Islam dan konsep keuangan publik Indonesia yang kemudian dianalisa dan dideskripsikan oleh peneliti tanpa mengeliminasi konteksnya.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian kepustakaan berasal dari berbagai literatur, seperti buku, jurnal, dokumen terkait dan lain-lain. Adapun koleksi perpustakaan yang digunakan dalam studi pustaka sering disebut alat bantu bibliografis. Beberapa jenis alat bantu bibliografis dalam penelitian pustaka adalah sebagai berikut:

⁵⁵Boedi Abdullah dan Beni Ahmad Saebani, "*Metode Penelitian Ekonomi Islam*", h. 57-58.

⁵⁶W. Lawrence Neuman, "*Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi Ketujuh terj. Edina T. Sofia* (Jakarta: PT Indeks, 2017), h. 116.

- a. Buku-buku Referensi (*Reference books*). Buku-buku referensi maksudnya ialah koleksi buku-buku yang memuat informasi spesifik dan paling umum serta paling sering dirujuk untuk keperluan cepat. Biasanya tidak untuk dibaca tamat secara keseluruhan, melainkan hanya untuk kebutuhan mencari jawaban tentang sesuatu secara singkat atau terfokus pada satu dua item tertentu saja. Untuk lebih jelasnya, yang termasuk buku-buku referensi antara lain ialah:
- 1) Kamus (kamus umum atau kamus khusus menurut disiplin tertentu)
 - 2) Ensiklopedi (umum dan khusus)
 - 3) Buku indeks: indeks buku, artikel dari jurnal atau majalah berkala
 - 4) Buku bibliografi berisi informasi buku-buku bidang atau aspek tertentu.
 - 5) Buku tahunan (*year book*) berisi laporan peristiwa atau data tiap tahun dari berbagai lembaga dan departemen.
 - 6) Buku atlas atau tentang peta-peta, denah atau bagan.
 - 7) Buku direktori berisi nama-nama dan alamat orang, organisasi dan macam-macam lembaga. Adakalanya juga memuat informasi kegiatannya.
 - 8) Buku Who's who dan/atau kamus biografi.
 - 9) Koleksi khusus (*special material*) mencakup bahan cetak seperti naskah lama, pamlet, kliping koran dan koleksi naskah juga karya non-cetak seperti hasil rekaman audio, kaset, video, mikrofilm, mikrofis dan bahan elektronik seperti disket, pita magnetik, dan kelongsong elektronik (*cartridge*) dan sebagainya.
- b. Bibliografi buku-buku teks. Setiap bidang disiplin ilmu atau sub-disiplin ilmu tertentu pastilah memiliki buku standar di bidangnya atau buku rujukan yang khusus mengenai aspek-aspek tertentu.

- c. Indeks jurnal ilmiah. Tulisan artikel dalam jurnal ilmiah adalah bahan yang amat esensial dalam penelitian. Artikel ilmiah dalam jurnal biasanya menyajikan isu-isu, teori-teori atau temuan-temuan terbaru tentang masalah-masalah tertentu di bidangnya. Selain itu peneliti tentu juga dapat menemukan data terbaru dan/atau penafsiran kembali studi terdahulu. Setiap lembaga ilmiah (jurusan, fakultas, universitas, institut) atau disiplin tertentu biasanya memiliki jurnal ilmiah sendiri-sendiri, tetapi itu juga dapat ditemukan di lembaga riset independen atau dikelola oleh badan tertentu.
- d. Indeks manuskrip, yaitu semua naskah-naskah yang belum diterbitkan, termasuk dokumen laporan penelitian dan naskah-naskah kuno lokal atau *copy/transkrip* dari dokumen sejarah lama. Perpustakaan perguruan tinggi biasanya juga menyimpan manuskrip berupa karya kesarjanaan berupa skripsi, tesis dan disertasi serta laporan penelitian dosen sesuai dengan bidang atau jurusannya masing-masing. Naskah-naskah kuno atau dokumen-dokumen unik biasanya juga dapat ditemukan dalam perpustakaan.
- e. Sumber-sumber lain. Perpustakaan besar yang standar biasanya juga menyimpan “kliping” koran dan *leaflet*. *Leaflet* ialah semacam lembaran berita yang terdiri dari selembur kertas yang dilipat memuat informasi singkat tentang lembaga, orang, dan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang mengeluarkannya. *Leaflet* adakalanya juga memuat opini atau ulasan mengenai isu-isu tertentu sesuai dengan *interest* lembaga yang bersangkutan. *Leaflet* bisa mengantarkan kita kepada pelacakan informasi tentang orang atau kegiatan yang mungkin relevan dengan penelitian selanjutnya.⁵⁷

⁵⁷Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, h. 10-16.

Lebih jelasnya, maka sumber data dalam penelitian ini dibedakan menjadi sumber primer dan sumber sekunder, dengan uraian sebagai berikut:

a. Sumber Data Primer

Sumber primer adalah sumber data pokok yang langsung dikumpulkan peneliti dari objek penelitian.⁵⁸ Adapun sumber primer dalam penelitian ini adalah buku dengan judul *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*. Sebagaimana fokus penelitian, maka peneliti kemudian memilih buku-buku tersebut menjadi sumber referensi utama peneliti sebagai objek penelitian. Selanjutnya, melalui analisis mendalam atas pemikiran Imam Abu Yusuf tentang keuangan publik Islam maka akan lebih mudah bagi peneliti menyajikan dan mendeskripsikannya, serta menguraikan pemikiran Imam Abu Yusuf secara terstruktur dan relevansinya dengan konsep keuangan publik di Indonesia.

b. Data Sekunder

Sumber sekunder adalah sumber data tambahan yang menurut peneliti menunjang data pokok.⁵⁹ Adapun sumber sekunder pada penelitian ini adalah buku-buku lain yang mengkaji tentang pemikiran Imam Abu Yusuf dan konsep keuangan publik Indonesia. Buku-buku yang masuk sebagai sumber sekunder dijadikan sebagai pendukung data primer. Artinya buku ini berposisi sebagai pendukung buku primer dan memiliki relevansi dengan objek penelitian. Sumber sekunder tersebut, diyakini dapat menunjang penelitian ini. Berikut adalah beberapa sumber sekunder yang dimaksud:

- 1) Buku Tjahjanulin Domai dengan judul *Manajemen Keuangan Publik*
- 2) Buku Nur Chamid dengan judul *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*.

⁵⁸Mahmud, "*Metode Penelitian Pendidikan*", (Bandung: CV Pustaka Setia, 2011) h. 152.

⁵⁹Mahmud, "*Metode Penelitian Pendidikan*", h. 152.

- 3) Aan Jaelani dengan judul *Keuangan Publik: Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*.
- 4) Buku Nurul Huda dkk dengan judul *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*.
- 5) Jurnal Arif Zunaidi dengan judul *Abu Yusuf dan Pajak (Konsep dalam Kitab Al-Kharaj dan Relevansinya dalam ekonomi saat ini)*.
- 6) Buku Solikin M. Juhro dkk dengan judul *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*.
- 7) Buku Nurul Huda dkk dengan judul *Keuangan Publik Pendekatan Instrumen Kebijakan dalam Perspektif Islam*.
- 8) Buku M. Umer Chapra dengan judul *Islam dan Tantangan Ekonomi: Islamisasi Ekonomi Kontemporer*.

4. Tahapan Pengumpulan Data

Tahap-tahap yang harus ditempuh penulis dalam penelitian kepustakaan adalah sebagai berikut:⁶⁰

- a. Mengumpulkan bahan-bahan penelitian. Karena dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, maka bahan yang dikumpulkan adalah berupa informasi atau data empirik yang bersumber dari buku-buku, jurnal, hasil laporan penelitian resmi maupun ilmiah dan literatur lain yang mendukung tema penelitian ini.
- b. Membaca bahan kepustakaan. Kegiatan membaca untuk tujuan penelitian bukanlah pekerjaan yang pasif. Pembaca diminta untuk menyerap begitu saja semua informasi “pengetahuan” dalam bahan bacaan melainkan sebuah kegiatan ‘perburuan’ yang menuntut keterlibatan pembaca secara aktif dan kritis agar bisa memperoleh hasil maksimal. Dalam membaca bahan

⁶⁰Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, h. 48.

penelitian, pembaca harus menggali secara mendalam bahan bacaan yang memungkinkan akan menemukan ide-ide baru yang terkait dengan judul penelitian.

- c. Membuat catatan penelitian. Kegiatan mencatat bahan penelitian boleh dikatakan tahap yang paling penting dan barang kali juga merupakan puncak yang paling berat dari keseluruhan rangkaian.
- d. Mengolah catatan penelitian. Semua bahan yang telah dibaca kemudian diolah atau dianalisis untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang disusun dalam bentuk laporan penelitian.

Keseluruhan tahapan pengumpulan data tersebut digunakan oleh peneliti untuk mengulas dan menganalisis pemikiran keuangan publik Imam Abu Yusuf dan konsep keuangan publik Indonesia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Boedi Abdullah dalam bukunya yang berjudul “Metode Penelitian Ekonomi Islam” menjelaskan bahwa ada dua hal utama yang memengaruhi kualitas dari hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen dan kualitas pengumpulan data.⁶¹ Maka dari itu, proses pengumpulan data perlu dijadikan sebagai titik fokus bagi peneliti, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa proses pengumpulan data menjadi penentu keabsahan data hasil penelitian. Dalam penelitian pustaka, teknik pengumpulan dokumentasi, sumber data, dan teknik analisis data merupakan aspek terpenting yang mempengaruhi hasil penelitian.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah teknik dokumentasi, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, buku,

⁶¹Boedi Abdullah dan Beni Ahmad Saebani, “*Metode Penelitian Ekonomi Islam*”, h. 201.

makalah, artikel, jurnal, dan sebagainya.⁶² Dengan metode dokumentasi, yang diamati bukan benda hidup tetapi benda mati. Seperti dijelaskan, dalam menggunakan metode dokumentasi ini peneliti memegang check list untuk mencari variabel yang sudah ditentukan. Apabila terdapat/muncul variabel yang dicari, maka peneliti tinggal membubuhkan tanda check atau tally di tempat yang sesuai. Untuk mencatat hal-hal yang bersifat bebas atau belum ditentukan dalam daftar variabel peneliti dapat menggunakan kalimat bebas.⁶³

Dokumen dapat berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental yang lain. Data dokumen yang dipilih harus berkredibilitas tinggi. Dengan menggunakan teknik ini, peneliti dapat menggunakan sampel yang besar. Selain itu, data yang diperlukan tidak terpengaruh oleh kehadiran peneliti sebagaimana teknik wawancara.⁶⁴

Teknik dokumentasi dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menggali dan mengumpulkan data dari sumber-sumber bacaan yang memiliki kaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini yakni konsep keuangan publik pemikiran Imam Abu Yusuf dan di Indonesia.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses penyusunan data untuk diinterpretasi. Penyusunan data berarti klasifikasi data dengan pola, tema, atau kategori tertentu. Setiap penafsiran data akan memberi makna pada analisis. Langkah utama dalam analisis data adalah: a) mengumpulkan data; b) memperbaiki kerangka data sehingga lebih akurat; c) menyusun unsur-unsur data yang lemah secara empiris

⁶²Arikunto, Suharsini, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010).

⁶³Sandu Siyoto dan Muhammad Ali Sodik, "*Dasar Metodologi Penelitian*", (Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2015),h. 78.

⁶⁴Boedi Abdullah dan Beni Ahmad Saebani, "*Metode Penelitian Ekonomi Islam*", h. 213.

sehingga lebih bermakna; d) melakukan reinterpretasi data melalui hubungan dan akurasi hubungan antar data; e) melakukan perubahan yang mengarah pada pengumpulan data untuk mempermudah melaksanakan penelitian berikutnya. Analisis data bergantung pada metode penelitian yang digunakan. Jika menggunakan metode kualitatif, metode analisis datanya pun bersifat kualitatif. Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini mengikuti konsep Miles dan Huberman, sebagaimana dikutip oleh Sugiyono, bahwa aktifitas dalam pengumpulan data melalui tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi.⁶⁵

a. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya, lalu membuang yang tidak perlu.⁶⁶ Reduksi data adalah suatu bentuk analisis yang mempertajam, memilih, memfokuskan, membuang, dan mengorganisasikan data dalam satu cara, dimana kesimpulan akhir dapat digambarkan dan diverifikasi. Tahapan reduksi data melalui proses pemisahan dan pentransformasian data “mentah” yang terlihat dalam catatan tertulis lapangan (*written-up field notes*). Data “mentah” adalah data yang sudah terkumpul tetapi belum terorganisasi secara numerik.⁶⁷ Adapun data “mentah” yang dimaksud dalam penelitian ini ialah data yang belum diolah oleh peneliti. Oleh karena itu, reduksi data berlangsung selama kegiatan penelitian dilaksanakan.⁶⁸

⁶⁵Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif*, h.300

⁶⁶Sandu Siyoto dan M. Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, h. 122.

⁶⁷Murray R. Spiegel dan Larry J. Stephens, *Statistik*, (PT. Gelora Aksara Pratama; Edisi Ketiga, 2004), h. 30.

⁶⁸A. Muri Yusuf, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif & Penelitian Gabungan* (Prenada Media, 2016), h. 406.

Setelah proses pengumpulan data dilakukan oleh penulis, data dari hasil telaah literatur dengan beberapa sumber serta hasil dari studi dokumentasi dalam bentuk catatan selanjutnya dianalisis. Kegiatan ini bertujuan untuk membuang data yang tidak perlu dan menggolongkan ke dalam hal-hal pokok yang menjadi fokus permasalahan yang diteliti.

Proses reduksi data dilakukan oleh peneliti pada saat melakukan kegiatan telaah literatur dari beberapa sumber yakni semua literatur yang berkaitan dengan pemikiran Imam Abu Yusuf yang berfokus kepada pembahasan keuangan publik Islam dan keuangan publik Indonesia. Data yang telah diperoleh kemudian dipilih, disatukan, lalu memisahkan atau membuang informasi yang dianggap tidak berkaitan dengan penelitian ini.

b. Penyajian Data

Menurut Miles dan Huberman sebagaimana yang dikutip oleh Sandu Siyoto dan M. Ali Sodik, penyajian data adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Langkah ini dilakukan dengan menyajikan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi adanya kemungkinan penarikan kesimpulan dari hasil wawancara. Hal ini dilakukan dengan alasan data-data yang diperoleh selama proses penelitian kualitatif biasanya berbentuk naratif, sehingga memerlukan penyederhanaan tanpa mengurangi isinya.⁶⁹

Penyajian data dilakukan dengan menggabungkan informasi yang diperoleh dari hasil telaah literatur pemikiran Imam Abu Yusuf dan pemikir ekonomi keuangan publik, buku-buku terkait pemikirannya, serta penelitian dan referensi lain yang relevan dengan topik pembahasan penelitian ini. Data yang disajikan dari

⁶⁹Sandu Siyoto dan M. Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, h. 123.

hasil telaah literatur disajikan berupa narasi kalimat, dimana setiap data yang diperoleh kemudian dideskripsikan melalui interpretasi peneliti sehingga data yang tersaji menjadi bermakna.

e. Verifikasi Data

Kesimpulan atau verifikasi adalah tahap akhir dalam proses analisa data. Pada bagian ini peneliti mengutarakan kesimpulan dari data-data yang telah diperoleh. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mencari makna data yang dikumpulkan dengan mencari hubungan, persamaan, atau perbedaan. Penarikan kesimpulan bisa dilakukan dengan jalan membandingkan kesesuaian pernyataan dari subyek penelitian dengan makna yang terkandung dengan konsep-konsep dasar dalam penelitian tersebut.⁷⁰

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti kuat yang mendukung tahap pengumpulan data berikutnya. Proses untuk mendapatkan bukti-bukti inilah yang disebut dengan verifikasi data. Apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang kuat dalam arti konsisten dengan kondisi yang ditemukan saat peneliti kembali ke lapangan, maka kesimpulan yang diperoleh merupakan kesimpulan yang kredibel.⁷¹

Verifikasi data dilakukan untuk mendapatkan kepastian apakah data yang diperoleh dari hasil telaah literatur tersebut dapat dipercaya atau tidak. Dalam verifikasi data ini akan diprioritaskan keabsahan sumber data dan tingkat objektivitas serta adanya keterkaitan antar data dari sumber yang satu dengan sumber yang lainnya dalam hal ini semua literatur yang berfokus mengkaji

⁷⁰Sandu Siyoto dan M. Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian*, h. 124.

⁷¹Salim dan Haidir, *Penelitian Pendidikan: Metode, Pendekatan , dan Jenis*, (Jakarta: Kencana, 2019), h. 117.

pemikiran keuangan publik Islam Imam Abu Yusuf dan konsep keuangan publik Indonesia.

H. Garis Besar Isi Tesis

Tulisan ini memuat beberapa hal dan dibagi ke dalam beberapa bagian. Dalam setiap bagian akan menguraikan pembahasan-pembahasan tertentu tetapi secara garis besar saling memiliki keterkaitan dan menunjang satu sama lain. Adapun pembagian isi tesis ini antara lain sebagai berikut:⁷²

BAB I isi tesis ini memuat delapan poin pembahasan utama yang didahului pembahasan latar belakang permasalahan yang menjadi tema pokok yang akan dikaji dan diteliti. Bab ini juga memuat deskripsi penelitian secara spesifik serta fokus penelitian yang berisi topik pokok yang akan digali dalam penelitian. Adapun rumusan masalah yang menjadi bagian bab ini berisi pertanyaan yang membutuhkan jawaban melalui penelitian, rumusan masalah dalam tesis ini berbentuk deskriptif. Selanjutnya, pada bab ini juga berisi tujuan dan kegunaan penelitian, tujuannya berisi tentang hal yang hendak dicapai dalam penelitian, sementara kegunaan penelitian dibagi kedalam tiga kategori yaitu kegunaan praktis, teoretis, dan metodologis. Poin selanjutnya berisi beberapa pembahasan seperti tinjauan penelitian yang relevan. Pada pembahasan ini dikemukakan beberapa hasil bacaan dari literatur yang tersedia dan memungkinkan untuk menunjang signifikansi penelitian. Kerangka teoretis penelitian juga terdapat dalam bab ini, pembahasan ini berisi tentang kerangka teori dasar yang memudahkan untuk memahami pokok pembahasan yang diajukan, juga sebagai alat analisis yang digunakan untuk membedah hasil penelitian. Pembahasan selanjutnya pada bab ini memuat tentang metodologi penelitian. Jenis penelitian dalam tulisan ini adalah

⁷²Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, (Program Pascasarjana IAIN Parepare, 2020).

penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan deskriptif kualitatif adapun teknik pengumpulan dan analisa data menggunakan teknik dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data melalui literatur berupa buku-buku, dokumen, dan hasil penelitian sebelumnya. Selanjutnya, bab ini diakhiri dengan uraian garis besar isi tesis.

BAB II tesis sebagai hasil penelitian mengungkap tentang konsep pemikiran Abu Yusuf sebagai objek penelitian. Dengan demikian dapat mengungkapkan latar belakang lahirnya sebuah pemikiran Abu Yusuf tentang keuangan publik Islam. Hal tersebut, merupakan jawaban dari rumusan masalah pertama pada bab sebelumnya. Dalam bab ini, diuraikan masa kehidupan Abu Yusuf, keluarganya, hingga guru tempatnya menuntut ilmu. Selanjutnya, diuraikan sosok yang melatarbelakangi dibuatnya salah satu karya beliau yaitu kitab *al-kharaj*. Pemikirannya tentang kitab tersebut diuraikan berdasarkan permasalahan yang terjadi di masyarakat ketika ia menjadi *qadi qudhat*.

BAB III tesis ini juga berisi tentang uraian jawaban atas rumusan masalah bab sebelumnya. Namun pada bab ini diuraikan jawaban untuk rumusan masalah kedua, yakni pemikiran cendekiawan ekonomi tentang keuangan publik untuk melihat perbandingannya dengan pemikiran yang berfokus pada pemikiran Abu Yusuf.

BAB IV tesis ini masih merupakan uraian jawaban atas rumusan masalah, dalam hal ini rumusan masalah yang ketiga terkait dengan konsep dari keuangan publik di Indonesia. Selanjutnya diuraikan konsep keuangan publik Abu Yusuf dalam konteks pendapatan dan pengeluaran negara Islam khususnya di masa nya, dan di akhir bab ini akan dilakukan analisis untuk melihat relevansi dari pemikiran Abu Yusuf dalam keuangan Publik di Indonesia.

BAB V tesis ini berisi tentang uraian kesimpulan hasil penelitian berupa analisis jawaban atas rumusan masalah yang diajukan oleh peneliti. Simpulan penelitian merangkum keseluruhan jawaban dan tujuan penelitian yang mengemukakan hal baru yang menjadi temuan dalam penelitian yang dikembangkan. Selain simpulan, pada bab ini juga dikemukakan implikasi sebagai konsekuensi langsung yang diperoleh dari penelitian. Implikasi penelitian diharapkan dapat memberikan nilai komparatif penelitian dengan penelitian relevan sebelumnya. Selanjutnya, bab ini akan ditutup dengan rekomendasi sebagai saran dari peneliti yang menganjurkan, membenarkan dan menguatkan simpulan penelitian guna memberi keyakinan ke beberapa pihak yang terkait.

BAB II

KONSEP PEMIKIRAN ABU YUSUF TENTANG KEUANGAN PUBLIK ISLAM

A. Biografi Imam Abu Yusuf

Abu Yusuf nama lengkapnya adalah Ya'qub ibn Ibrahim ibn Sa'ad ibn Husaen al-Anshory. Ia lahir di Kufah pada tahun 113 H (731 M) dan meninggal dunia di Bagdad pada tahun 182 H (798 H). Al-Anshori merupakan sebutannya, karena dari sisi keturunan ibunya masih ada darah dari kaum Anshor.⁷³

Dikisahkan bahwa Abu Yusuf meninggal dunia di usia 67 tahun. Beliau berasal dari suku Bujailah merupakan salah satu kota yang paling terkenal di Arab. Ibunya bernama Ummu Sa'ad bin 'Auf Khabtan binti Malik dari Bani Amru bin 'Auf al Ausyi dan masih merupakan keturunan dari kaum Al-Anshori sehingga beliau lebih dikenal dengan sebutan Al-Anshori.

Abu Yusuf dalam sejarah kehidupannya bukanlah lahir dari keluarga kaya raya. Beliau dilahirkan dari keluarga miskin di sebuah desa kecil di Bagdad, Irak. Sewaktu kecil beliau harus sudah ikut bekerja bersama orang tuanya. Ayahnya menyuruhnya untuk bekerja sebagai pembersih pakaian yang sudah lusuh agar terlihat rapi kembali, tetapi kecintaannya pada ilmu membuat beliau sering absen untuk tidak bekerja. Beberapa kali ayah Abu Yusuf harus menyeret beliau keluar masjid untuk tetap bekerja, karena keluarga mereka yang memiliki banyak anak dan saudara membutuhkan sesuatu untuk makan.⁷⁴

⁷³Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 53.

⁷⁴Bisri Ichwan, *Belajar dari Abu Yusuf*, dalam www.kompasiana.com

Kecintaan Abu Yusuf dalam belajar disertai kemauan dan minat yang begitu besar membuatnya memiliki kemampuan dalam bidang keilmuan sedari kecil. Berbagai upaya yang dilakukan oleh Ayah beliau agar ia bekerja, tidak menjadikannya patah semangat untuk terus datang ke masjid sebagai tempat beliau mendapatkan ilmu dari salah satu gurunya yaitu Abu Hanifah. Kemampuan yang dimilikinya tidak hanya didukung oleh para ulama yang mengajarkannya berbagai bidang keilmuan, namun juga didukung oleh keadaan kota Kufah tempatnya tumbuh yang pada saat itu merupakan salah satu kota pusat peradaban Islam.

Hal tersebut didukung pula dalam sebuah referensi yang mengisahkan perjalanan Abu Yusuf menimba ilmu. Di usianya yang dini beliau sudah belajar hadits dari para gurunya; Abu Ishak Assyaibani, Yahya bin Said Al-Anshari, Hisyam bin Urwah, Atha bin Assaib, dan Muhammad bin Ishak. Setelah itu, beliau juga menimba ilmu kepada ahli fikih dari Kufah yang bernama Abdurrahman bin Abi Laila, barulah kemudian beliau berguru kepada Abu Hanifah, dan berinteraksi dengan ilmu dan secara rutin mengikuti majlis ilmu Abu Hanifah selama 17 tahun. Namun demikian, karena masalah ekonomi sehingga Abu Yusuf terkadang tidak sempat datang untuk belajar karena harus mencari nafkah. Setelah Abu Hanifah mengetahui permasalahan yang dihadapi oleh muridnya yang cerdas, maka seluruh biaya hidupnya ditanggung oleh sang guru agar Abu Yusuf dapat berkonsentrasi untuk menimba ilmu.⁷⁵

Dikisahkan pula dalam referensi lain mengenai kecintaan Abu Yusuf dalam belajar. Abu Yusuf menunjukkan kemampuannya yang tinggi yaitu sebagai *ahlurra'yi* (*Ahlulhadits* dan *ahlurra'yi*) yang dapat menghafal sejumlah hadits-hadits besar. Selain itu, beliau juga memiliki ketertarikan untuk belajar *fikih* yang

⁷⁵Hamad bin Abdurrahman Al-Hunaidil, *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*, (Riyadh, Arab Saudi: Obekan, 1406 H), h. 129-130.

ia mulai dengan belajar pada Muhammad bin Abdurrahman bin Abi Laila (w.148 H; seorang ulama dan pejabat hakim di Kufah).⁷⁶

Abu Hanifah sangat berperan besar dalam kehidupan Abu Yusuf. Terlihat saat beliau sebagai guru yang tidak hanya mengajarkan ilmu saja kepada muridnya, tetapi juga mengajarkan etika. Bahkan Abu Hanifah menyanggupi untuk menanggung kehidupan Abu Yusuf dan keluarganya agar tidak mengganggu muridnya untuk belajar. Abu Hanifah juga berharap, Abu Yusuf kelak akan mampu menyebarkan mazhab Hanafih keseluruh negara Islam. Karena itu, Abu Yusuf terkenal sebagai salah satu murid dan juga pengikut dari Abu Hanifah sebagai pendiri dari Mazhab Hanafi.

Sesaat setelah Abu Hanifah meninggal, Abu Yusuf bersama keluarganya hijrah ke Baghdad, yang saat itu menjadi pusat kekuasaan Islam yang dipimpin oleh khalifah Harun Ar-Rasyid dari Bani Abbasiah.⁷⁷

Sebelum Abu Yusuf hijrah ke Bagdad, ia menggantikan posisi gurunya dalam menjalankan tugas selama 16 tahun sebagai guru dalam perguruan Imam Abu Hanifah. Dalam masa itu, beliau tidak pernah berhubungan dengan jabatan pemerintahan.

Selama masa tersebut, selain menjadi guru untuk mengajar dan juga belajar, beliau juga sibuk untuk menulis dan membuat beberapa buku. Buku-buku yang disusunnya umumnya membahas tentang persoalan ilmu *fikih* sehingga buku beliau adalah buku pertama yang beredar dibidang *fikih* pada saat itu. Hal ini pula yang menjadikan banyaknya umat Islam dan ulama dilingkungan peradilan dan

⁷⁶Hamdi ibn Abdurrahman al-Junaidi, *Manahij al-Bahitsain Fil al-Iqtishad al-Islamiy*, (Kairo: Syirkah al-'Abikami li-Atthaba'ah wa An-nasyr, 1407 H), h. 129.

⁷⁷Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 54.

mahkamah-mahkamah resmi yang tidak sedikit keputusannya diwarnai oleh mazhab Hanafi.

Hijrah Bagdad dari Kufah yang dilakukan oleh Abu Yusuf dengan membawa keluarganya, tidak hanya semata-merta untuk sekedar perpindahan tempat tinggal. Tetapi hal ini dilakukan untuk lebih memperluas lagi kajian ilmu pendidikan yang dimilikinya dan tentunya juga untuk menyebarkan dan menerapkan ilmu yang telah beliau miliki. Namun, alasan utama Abu Yusuf melakukan hijrah dikarenakan kondisi perekonomiannya yang semakin lama semakin memburuk sehingga tidak mampu menunjang karir keilmuannya.

Diceritakan pula perpindahan yang dilakukan Abu Yusuf dalam kisah lain, dimana Menurut Majid, tidak lama setelah perpindahan kekuasaan kepada Bani Abbasiyah, Abu Yusuf pindah dari Kufah ke Bagdad pada tahun 166 H/782 M, yang disambut hangat oleh Mahdi dengan mengangkatnya sebagai hakim di Bagdad Timur. Jabatan hakim tersebut terus di pegangnya sampai masa pemerintahan al-Hadi (165 H-170 H). Sedangkan, menurut William Muir, masa al-Mahdi adalah masa peralihan dari pemerintahan Abbasiyah yang telah terkesan keras kearah pemerintahan yang lembut dan makmur. Hal ini dapat dibuktikan dari sikapnya yang memulai pemerintahan dengan membebaskan semua tahanan yang berada dipenjara, hanya mereka yang dianggap berbahaya tidak dibebaskan. Pada masa inipun terlihat usahanya sangat positif ke arah pembebasan daerah yang selama ini terkekang oleh pemerintahan sebelumnya.⁷⁸

Maka dari itu, berdasarkan dari masa kehidupan Abu Yusuf yang tercatat dalam sejarah, dapat digambarkan bahwa beliau hidup dalam dua zaman kekhalifahan Islam. Masa kehidupannya tersebut berada pada masa transisi pada

⁷⁸M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf, Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI) Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Yogyakarta, 2003).

akhir kekuasaan Bani Umayyah dan pada masa kekuasaan Bani Abbasiyah. Transisi terjadi karena berhasilnya didirikan dinasti Abbasiyah sebagai pengganti dari dinasti sebelumnya yang dilakukan oleh para pemberontak yang dilakukan para penentang Bani Umayyah di Damaskus dan para keturunan Al-Abbas. Tumbangya Bani Umayyah di tahun 750 M/132 H disebabkan ketidakberdayaan dinasti Bani Umayyah menghadapi pemberontakan massal yang terjadi dalam secara berkepanjangan.

Setelah al-Mahdi, yang menjabat sebagai Khalifah berikutnya adalah al-Hadi, tidak lama kemudian dilanjutkan oleh adiknya, yaitu Harun Ar-Rasyid. Pada masa Harun Ar-Rasyid inilah Abu Yusuf mencapai puncak kariernya dalam jabatan kenegaraan, karena beliau diangkat menjadi *qadhi qudhat*, yaitu ketua majelis para hakim. Pada masa ini pula, yang dalam analisis sejarah ditetapkan sebagai puncak kejayaan Islam atau sering disebut zaman keemasan Islam (*the golden age of Islam*).⁷⁹

Ilmu yang telah digeluti sedari kecil dan bentuk perjuangan yang dilakukan Abu Yusuf untuk selalu mengikuti setiap majlis ilmu yang disampaikan oleh gurunya yakni Abu Hanifah dan guru-guru lainnya, membentuknya menjadi seseorang yang memiliki ilmu yang sempurna. Hal inilah yang menjadikan beliau diberikan kepercayaan sehingga diangkat menjadi seorang hakim. Seperti yang telah dikisahkan, setelah Abu Yusuf melakukan perpindahan dari Kufah ke Bagdad, dalam waktu yang tidak cukup lama, beliau mampu mendapatkan jabatan sebagai hakim.

Kepercayaan yang didapatkan beliau, karena memiliki sifat dan sikap yang lembut, jujur, konsisten, luasnya ilmu dan kuatnya pemikiran yang dimilikinya. Di

⁷⁹Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 56.

awal karirnya beliau diberikan tugas untuk mengurus berbagai persoalan hukum-hukum Islam sebagai hakim pada saat itu. Lalu setelah itu, beliau mendapatkan amanah yang lebih besar dari Harun ar-Rasyid untuk menjadi hakim bagi seluruh negara-negara yang berada di bawah kekuasaan Islam seluruh dunia. Sehingga, Abu Yusuf menjadi orang pertama yang memimpin umat Islam sebagai “*qodhi qudhol*” atau yang lebih dikenal dengan istilah “hakimnya para hakim”. Abu Yusuf juga memiliki perbedaan dengan pendahulunya dibidang pembuatan keputusan. Beliau membuat keputusan dan berfatwa sesuai dengan keinginan hukum dan dalam memutuskan suatu perkara, ia tidak mempuadilan yang dihamiki istana maupun luar istana.

Kepercayaan Harun Ar-Rasyid sebagai pemimpin pada saat itu kepada Abu Yusuf tidak hanya sampai pada jabatan yang diberikan, dikisahkan bahwa Harun Ar-Rasyid melihat kemuliaan-kemuliaan yang dimiliki oleh Abu Yusuf sehingga ketika Abu Yusuf wafat, beliau berjalan di depan jenazah dan mensholatkan jenasanya.

Abu Yusuf menjadi *qadhi* sejak tahun 166 H/782 M pada masa khaliffah Al-Mahdi dan puncaknya pada masa khalifah Harun Ar-Rasyid, sata beliau diangkat menjadi *qadhi qudhat* (hakimnya para hakim). Jabatan tersebut baru pertama kali terjadi sepanjang sejarah per-*qadhi*-an dan Abu Yusuf lah yang berperan sepanjang sejarah Islam. Jabatan tersebut, telah memberikan Abu Yusuf kesempatan untuk menyebarkan mazhab Imam Abu Hanifah dan menjadikannya mazhab resmi dan rujukan untuk masalah hukum dan fatwa, sehingga tersebarlah mazhab Abu Hanifah di Irak dan menjadi rujukan masyarakat untuk bermualah. Hal tersebut juga dikarenakan Abu Yusuf memilih murid-muridnya untuk menjadi hakim di negara-negara bagian yang selalu menaati ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh Abu

Yusuf.⁸⁰ Apa yang dilakukan Abu Yusuf merupakan bentuk perwujudan untuk melanjutkan ajaran-ajaran yang telah diterima dari gurunya Abu Hanifah yang paling banyak memberikan kontribusi dalam bidang keilmuan yang dimilikinya.

Para ahli sepakat bahwa Abu Yusuf adalah ahli *fikih* pada masanya karena beliau adalah yang pertama kali dalam meletakkan dasar-dasar ilmu *usul fikih* dengan menggunakan Mazhab Hanifah, hal ini pulalah yang mendasari beliau dianggap sebagai orang yang paling berperan dalam penyebaran mazhab Abu Hanifah. Tidak hanya sampai situ, beliau juga mengatasi berbagai masalah yang banyak dihadapi oleh masyarakat dan juga aktif menyebarkan paham hanafiyah di berbagai wilayah. Namun, meskipun Abu Yusuf dikenal sebagai murid dari Abu Hanifah, terdapat perbedaan pola pikir diantara keduanya.

Sebagai bukti, sebagian ulama menganggap beliau adalah seorang *mujtahid* dengan hasil ijtihadnya sendiri tanpa mengikuti ijtihad ulama lain, seperti empat orang imam berikut. Imam Abu Hanifah, Imam Malik, Imam Syafii, dan Imam Ahmad.⁸¹

Belum merasa cukup menimba ilmu dari Abu Hanifah dengan *madraturra'yi*, berangkatlah beliau ke Madinah dan menimba ilmu kepada ulama terkenal di sana, yaitu Imam Malik. Yang dikenal dengan madrasah Hadits, sehingga Abu Yusuf mengkombinasikan keduanya. Pulanglah beliau ke Irak dengan bekal ilmu ulama Madinah yang dikenal dengan ahli riwayat dan ilmu ulama Kufah yang dikenal dengan ahli dirayat atau *ra'y* (pendapat). Kedua ilmu tersebut sangat membantunya dalam periwayatan hadits, sehingga salah seorang muridnya Yahya bin Ma'in bersaksi tentangnya: "Aku tidak pernah melihat ahli

⁸⁰Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 57.

⁸¹Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 58

ra'y lebih matang, menguasai dan lebih *shahih* dalam periwayatan hadits yang melebihi Abu Yusuf'.⁸²

Sifat Abu Yusuf yang haus akan ilmu memang sudah terlihat sedari beliau masih kecil, sehingga tidak dapat dipungkiri jika beliau senang untuk mempelajari bidang keilmuan yang lain dari majlis ilmu guru-guru yang berbeda.

B. Imam Abu Yusuf dalam Pemikiran Ekonomi Islam

Imam Abu Yusuf sebagai salah satu pemikir klasik Ekonomi Islam memiliki corak pemikiran yang mampu mempengaruhi berbagai kebijakan negara Islam dalam persoalan ekonomi. Tidak hanya negara Islam, pemikirannya pun layak untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan konsep ekonomi negara-negara lainnya.

Pemikiran beliau terhadap Ekonomi Islam terlihat dalam gagasan-gagasan besar yang tertuang dalam karya-karya tulisannya berkenaan dengan sosial masyarakat dan agama diantaranya adalah:⁸³

1. Kitab *Al-Atsar* yaitu kitab yang menghimpun hadits-hadits yang diriwayatkan dari para gurunya dan juga ayahnya. Kitab ini juga memuat berbagai pendapat dan pemikiran yang ada dalam paham Hanafi yang berkaitan dengan keyakinan dan juga aturan. Keterangan di dalamnya memuat tentang kaidah-kaidah dan juga hukum *fikih* mazhab Hanafi. Berdasarkan tulisan di dalam kitabnya inilah sehingga beliau diangkat sebagai *qadhi qudhat* (hakimnya para hakim) di masa pemerintahan Harun ar-Rasyid. Abu Yusuf dinilai

⁸²Hamad bin Abdurrahman Al-Hunaidil, *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*, h. 131.

⁸³Ahmad Ifham Sholihin, *Buku Pintar Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Gramedia Media Utama, 2010), h. 5.

memiliki kealiman dan pemahaman yang tinggi sehingga tepat untuk menjadi *qadhi qudhat*.

2. Kitab *Ikhtilaf Abi Hanifah wa Ibni Abi Laila*. Kitab ini juga termasuk salah satu kitab Abu Yusuf yang terkenal. Di dalam kitab ini membahas mengenai perbedaan pendapat antara Abu Hanifah dan Abu Laila, guru dari Abu Yusuf.
3. Kitab *al-Radd ala Siyar al-Auza'i*. Kitab ini memuat beberapa pendapat dan pandangan Abu Yusuf tentang beberapa hukum Islam yang merupakan himpunan dari kritikan dan sanggahan-sanggahan beliau terhadap pendapat al-Auza'i di seputar perang dan jihad. Jadi, kitab ini merupakan bantahan bagi pendapat al-Auza'i seorang *qadhi* di Syam (Siria). Kitab ini merupakan sebuah bentuk karya tandingan yang dibuat oleh Abu Yusuf sebagai bentuk pertentangan akan pendapat ilmuan yang lain. Sebab dalam sejarah keilmuan Islam, apabila seorang ilmuan tidak setuju dengan pendapat ilmuan lainnya maka ia akan membuat suatu kitab pertentangan.
4. Kitab *Adabu al-Qadhi*. Yaitu kitab yang menjelaskan tentang ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi oleh seorang hakim (*Qadhi*). Ketentuan-ketentuan yang dimaksud adalah adab, etika dan perbuatan-perbuatan yang harus dimiliki oleh seorang hakim. Sebagai seorang hakim, memiliki beban berat dan menjadi panutan bagi rakyat sehingga perlu untuk memperhatikan beberapa etika dan adab yang ada.
5. Kitab *al-Maharij fi al-Haili*. Yaitu kitab yang memuat tentang kajian biologi, tentang binatang-binatang dan segala hal yang berkaitan dengan itu.
6. Kitab *al-Jawami'*. Kitab ini lebih banyak membahas tentang pendidikan. Memuat tentang perdebatan antara kedudukan *ra'yu* dan *'aql* dalam hukum Islam. Masalah ini adalah sebuah perdebatan yang tidak ada habisnya dalam kajian Filsafat Islam. Kitab ini awalnya adalah bentuk kumpulan surat-surat

yang ditulis dan dikirimkan oleh Abu Yusuf kepada Yahya ibn Khalid al-Barmaki, perdana menteri dari Khalifah Harun ar-Rasyid. Namun, karena isi dari surat tersebut menarik untuk diketahui oleh masyarakat umum sehingga surat-surat tersebut dikumpulkan dan disatukan menjadi sebuah kitab.

7. Kitab *al-kharaj*. Kitab ini merupakan karya monumental beliau. Selain kitab ini memuat tentang banyak masalah-masalah yang erat kaitannya dengan fenomena-fenomena sosial, kitab ini pun telah dijadikan sebagai panduan dalam menentukan kebijakan perekonomian pada masa dinasti Abbasiyyah. Terutama sejak dibawah pemerintahan Harun al-Rasyid. Dengan kitab ini pulalah beliau dinobatkan menjadi faqih dan juga sebagai tokoh ekonomi muslim klasik.

Menurut Ibnu Nadim masih banyak lagi kitab-kitab karya Imam Abu Yusuf yang lainnya. Selain kitab-kitab di atas, misalnya kitab *as-shalah* (tentang shalat), kitab *az-zakat* (tentang zakat), kitab *as-shiyam* (tentang puasa), kitab *al-ba'i* (tentang jual beli), kitab *al-fara'id* (tentang hukum waris), dan kitab *al-wasiyyah* (tentang wasiyat).⁸⁴ Diantara berbagai karya yang dituangkan Abu Yusuf dalam kitab-kitabnya, tanggung jawab penguasa merupakan tema yang ditekankan dalam pemikirannya.

Pemikiran Abu Yusuf terkait bidang fiskal yaitu dalam persoalan tanggung jawab pemerintah atau penguasa negara. Menurutnya, pemenuhan kebutuhan dasar rakyat dan melakukan pembangunan ekonomi merupakan tugas utama pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Hal tersebut dapat dipastikan dalam kitab Abu Yusuf yang menjelaskan bahwa beliau mengirimkan surat panjang kepada Khalifah Harun al-Rashid yang

⁸⁴A. Rahman Ritonga, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1996) h. 17.

kemudian dikenal dengan Kitab *al-Kharaj* dengan menekankan tema terhadap tanggung jawab penguasa.⁸⁵

Kebijakan Fiskal lainnya yang dilakukan oleh Abu Yusuf yaitu dengan menyarankan agar negara menunjuk pejabat yang jujur dan amanah dalam berbagai tugas.⁸⁶ Menurut kebijakan ini akan berdampak baik dalam perekonomian negara. Untuk itu Abu Yusuf berpendapat bahwa pejabat yang berjasa dalam menjaga kedaulatan Islam sehingga menghasilkan manfaat bagi kaum muslimin layak diberikan upah dan jaminan masa pensiun baginya.

Kekuatan utama pemikiran Abu Yusuf adalah dalam permasalahan keuangan publik. Salah satu saran beliau dalam persalan keuangan publik yaitu cara-cara mendapatkan pemasukan negara yang nantinya akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan irigasi bagi lahan pertanian. Selain itu, beliau juga menentang eksploitasi sumber daya perekonomian negara dengan mengesampingkan ajaran-ajaran agama yang kemudian dikenal dengan faham positifisme.⁸⁷

Abu Yusuf merupakan tokoh yang dikenal memiliki peranan penting dalam pengambilan keputusan atas permasalahan yang terjadi dalam Mahkamah Agung. Sebagai *qadhi qudhat* (hakimnya para hakim) tentunya memiliki berbagai karya yang dimuat dalam kitab-kitab yang ditulisnya sebagai bentuk respon atas gejala dan problematika yang terjadi di masyarakat pada masanya.

Salah satu karya beliau yang paling memiliki peranan penting dalam pengambilan keputusan kebijakan keuangan publik Islam adalah kitab *al-kharaj*.

⁸⁵Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim Al-Kufiy, *Al-Kharaj*, (Beirut: Libanon, Daarul Ma'rifah, 1979), h. 3.

⁸⁶Boedi Abdullah. *Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 153-155

⁸⁷Umer Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam*, Alih Bahasa: Ikhwan Abidin B. (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), h. 56.

Kitab ini merupakan kitab yang dibuat di masa dinasti Abbasiyah tepatnya dalam masa kepemimpinan khalifah Harun ar-Rasyid. Kitab ini berisi tentang berbagai ketentuan tentang sistem ekonomi terutama dalam hal kharaj.

Abu Yusuf memiliki hubungan yang sangat erat dengan khalifah Harun ar-Rasyid, dan menempati posisi istimewa di sisinya. Dalam sejarah bahkan diceritakan bahwa Abu Yusuf berangkat haji bersamanya, mengimaminya shalat, dan mengajarnya. Juga yang paling dikenal dalam sejarah bahwa beliau menuliskan buku *al-kharaj* untuk mengatur sistem keuangan publik dan perpajakan pada pemerintahan Harun ar-Rasyid.⁸⁸

Kitab *al-Kharaj* dibuat karena adanya perintah dari Khalifah Harun Ar-Rasyid sebagai pemimpin pada saat Abu Yusuf diangkat menjadi *qadhi qudhot*, pembuatan kitab ini untuk menjawab berbagai persoalan pajak yang menjadi permasalahan di masa itu. Tidak hanya membahas mengenai persoalan pajak, di dalam kitab *al-kharaj* juga membahas tentang sumber pendapatan negara lainnya seperti *ghanimah*, *fa'i*, *ushur*, *jizyah* dan *shadaqah*, yang dilengkapi dengan tata cara pengumpulan dan penyaluran dari harta negara yang sesuai dengan syariat Islam.

Cakupan pembahasan dalam *al-kharaj* adalah aturan-aturan dan tata kelola bagi pemerintahan dalam menangani permasalahan pajak, baik itu pungutan dan ketentuan pajak lainnya. Kitab *al-kharaj* dibuat dengan tujuan untuk kemakmuran masyarakat dan juga bagi pemerintahan khususnya bagian keuangan agar terhindar dari perbuatan *al-dhulm*.

Para sahabat berbeda persepsi dalam memahami arti *al-dhulm*, ada yang memahaminya dengan *al-jaur* (aniaya), dan yang lainnya memahaminya dengan

⁸⁸Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 59.

arti *mujawat al-haddi* (melanggar aturan).⁸⁹ Sehingga dapat dipahami bahwa *al-dhulm* adalah perbuatan yang menganiaya pihak lain dan melanggar aturan. Maka dari itu, perbuatan ini sangat dihindari dalam pelaksanaan kebijakan keuangan publik berdasarkan kitab *al-kharaj*.

Kitab *al-kharaj*, dikenal sebagai kitab yang menjadi rujukan penting bukan hanya dalam urusan keuangan publik, namun sosial secara keseluruhan. Kitab ini ditulis dalam sebuah buku yang berisi tentang pedoman keuangan negara yang sesuai dengan syariat Islam. Kitab *al-kharaj* menjelaskan tentang pendapatan negara (*mawariduddaulah*) dengan beragam sumbernya dalam syariah bukan hanya *al-kharaj* sebagaimana judulnya, serta bagaimana pendistribusiannya, juga menjelaskan tentang cara pengumpulan kekayaan negara dan kewajiban yang harus dilakukan institusi *baitul mal*.⁹⁰

Al-Kharaj adalah buku pertama yang membahas masalah pajak dan tata kelolanya, khususnya di masa Dinasti Abbasiyah. Sebagai buku pertama, tentunya memiliki cakupan yang komprehensif, dengan memuat panduan tata kelola keuangan negara. Cakupan pembahasan dalam *al-Kharāj* paling banyak adalah masalah pajak, *jizyah*, dan penjelasan tentang beberapa persoalan yang berkaitan dengan administrasi pengelolaannya.

Dasar *kharaj* sebenarnya harta yang dikeluarkan oleh pemilik tanah untuk diberikan kepada negara. Atau dalam pengertian lain, *kharaj* ini dimaknai sebagai beban yang dibayarkan atas pajak tanah pertanian dan hasil bumi.⁹¹ Kitab *al-kharaj* memuat pembahasan yang lebih dikembangkan mengenai pajak yang tidak hanya

⁸⁹Muhammad Yusuf, *Relasi Teks dan Konteks*, (Buku Elektronik: Indie Book Corner, 2020), h. 40.

⁹⁰Hamad bin Abdurrahman Al-Hunaidil, *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*, h. 136.

⁹¹Abdudullah Zakiy Al-Kaaf, *Ekonomi dalam Perspektif Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2002), h. 149.

dalam permasalahan pajak tanah, tetapi juga dalam permasalahan pajak-pajak lainnya.

Kitab *al-Kharaj* mengemukakan pemikiran tentang pentingnya penerapan sistem pajak dari model *masahah* ke pajak gaya *muqasamah*. *Masahah* memiliki model pungutan berdasarkan nilai tetap. Sedangkan *muqasamah* memiliki gaya pungutan berdasarkan nilai yang selalu berubah atau tidak tetap. Pertimbangannya berdasarkan pada perubahan dari persentase penghasilan atau tingkat kemampuan individu dalam membayar pajak.⁹²

Tidak hanya membahas mengenai model dari sistem pajak yang diterapkan, dibahas pula konsep *jizyah* yang juga tergolong sebagai pajak dan salah satu sumber pendapatan dalam keuangan publik Islam.

Disinggung juga dalam kitab *al-kharaj* tentang konsep *jizyah*. Secara umum, *jizyah* dimaknai sebagai pajak yang dibebankan kepada mereka yang non muslim, namun mereka menetap dan tinggal di negara Islam. *Jizyah* adalah pajak yang dipungut atas perlindungan mereka, baik perlindungan dalam beragama, juga perlindungan atas harta yang dimiliki. Selain itu, *jizyah* juga merupakan jaminan keamanan sosial atas kehidupan mereka di negara Islam.⁹³

Abu Yusuf tidak hanya memberikan pandangan perpajakan dalam konsep keuangan publik. Pemasukan dan pengeluaran negara juga menjadi sektor penting dalam kebijakan pelaksanaan keuangan publik untuk diterapkan di suatu negara. Untuk itu, Abu Yusuf memberikan pandangan bahwa dalam meningkatkan penerimaan suatu negara agar tidak hanya fokus pada satu sektor penerimaan saja seperti pajak. Dengan mengoptimalkan sumber alam yakni sumber lahan dan irigasi

⁹²Abd. Kholik Khoerulloh, Omay Komarudin, dan Lukman Fauzi Abdillah, "Konsep Pajak dalam Perspektif Abu Yusuf dan Asy-Syatibi". *An-Nisbah: Jurnal Ekonomi Syariah* Volume 07, Nomor 1, April 2020.

⁹³Muhammad Sadam, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Tramedia, 2002), h. 62.

negara maka pemasukan selain dari sektor pajak dapat meningkat. Jika hal ini dapat terlaksana dengan baik, akan memberikan dampak positif kedepannya bagi negara seperti penghasilan dari sektor pertanian yang akan meningkat dan juga pembukaan lapangan kerja baru. Ketika sektor pertanian meningkat akan mempengaruhi peningkatan pendapatan negara dari sektor pajak.

Pemenuhan kebutuhan suatu negara, tidak hanya membutuhkan kebijakan pengelolaan yang baik dalam pemerintahan. Hubungan yang baik antar pemerintahan dan masyarakat pun mampu mempengaruhi kebutuhan suatu negara. Kaum *dzimmi* dan umat Islam harus bisa disandingkan, bahu-membahu dalam hal produktif agar ekonomi meningkat. Ketika ekonomi meningkat, maka negara akan menerima pemasukan dari berbagai sektor pendapatan negara.

Negara Islam, penduduknya dibagi atas tiga hal: rakyat, pemimpin dan lembaga-lembaga yang ada dalam pemerintahan. Tiga pelaku dalam perekonomian negara ini jika bahu membahu, maka akan menghasilkan sebuah tatanan ekonomi yang akan memajukan perekonomian negara. Rakyat berperan dalam kegiatan ekonominya, pemimpin dalam kebijakan-kebijakan yang diambil untuk masyarakatnya, dan lembaga-lembaga pemerintahan dari menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.⁹⁴ Hubungan yang baik antara pemerintahan dan rakyat mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang ada di suatu negara.

Seperti yang di jelaskan dalam rujukan yang lain, Abu Yusuf menyarankan khalifah agar mengadakan pertemuan rutin dengan rakyatnya satu atau dua bulan sekali. Pertemuan tersebut dalam rangka untuk mengetahui kezaliman-kezaliman yang terjadi baik antara pemerintah terhadap rakyatnya atau sebaliknya atau rakyat dengan rakyat. Sehingga tidak ada kezaliman yang tersisa. Sebagaimana beliau juga

⁹⁴Arif Zunaidi, "Abu Yusuf dan Pajak (Konsep dalam Kitab *al-kharaj* dan Relevansinya dalam Ekonomi Saat ini)". Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kediri: Jurnal Fenomena, Vol. 20, Nomor 1, Januari-Juni 2021.

menyarankan agar memenuhi tuntutan para petani dan *ahlul kharaj* tentunya yang mengandung maslahat, seperti masalah irigasi, juga mewajibkan institusi *baitul mal* untuk membiayai proyek-proyek tersebut, yang kesemuanya dapat disimpulkan bahwa Abu Yusuf telah meletakkan dasar keuangan negara dan perpajakan Islam, yang komprehensif dan sesuai dengan hukum Islam.⁹⁵

Seperti yang diajarkan oleh gurunya Abu Hanifah, tidak hanya mengedepankan ilmu yang dimiliki untuk diterapkan dalam suatu persoalan. Ilmu tersebut harus diikuti dengan etika seperti yang telah diajarkan oleh Abu Yusuf yang tidak hanya fokus untuk menciptakan kebijakan yang mampu meningkatkan perekonomian negara tapi juga melihat dari sisi kemaslahatan bersama antara masyarakat dan pemerintahan.

Melihat cara kerja dan analisis Abu Yusuf dalam kitab *al-kharaj*, kiranya dapat dikatakan ia lebih banyak mengedepankan *ra'yu* dengan menggunakan perangkat *qiyas* dalam upaya mencapai kemaslahatan *ammah*, sebagai tujuan akhir hukum. Hal ini terlihat dari penyelesaian kasuistik yang terjadi pada masanya. Hal ini terlihat ia selalu merujuk pada Al-quran, dan juga *hadits-hadits Ittisal as-Sanad, Atsar-atsar Sahabi* dan dilanjutkan pendapat baru yang sejalan dengan pola pikir baru yang merupakan ruh dari cara kerja mazhab Hanafi.⁹⁶

Kemaslahatan umat adalah capaian yang dikehendaki oleh Abu Yusuf dalam sebuah sistem ekonomi. Pembahasan pada kitab *al-kharaj* Abu Yusuf mengenai kemaslahatan didasarkannya pada Al-Qur'an, Hadits dan juga landasan-landasan Islam lainnya. Sebagai seorang ahli *fikih*, kemaslahatan yang dimaksud dalam terminologi *fikih* adalah kesejahteraan atau disebut *maslahah* yang memiliki sifat

⁹⁵Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 60.

⁹⁶Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 64.

baik itu secara *mikro* (individu) maupun secara *makro* (berkelompok). Secara mikro atau hidup secara individu, diharapkan setiap manusia selalu dalam kedamaian dan ketenangan ketika menikmati hidupnya ketika melakukan hubungan interaksi sosial antar sesama serta saling menghargai antara masyarakat satu dengan masyarakat lainnya. Begitupun secara makro, diharapkan selalu menciptakan *kemaslahatan* bagi setiap umat.

Seperti yang dijelaskan pula dalam referensi lain, dalam sejarah ekonomi Islam Abu Yusuf dikenal memiliki sumbangan yang cukup besar terhadap kemajuan ekonomi pada masa kepemimpinan Khalifah Harun ar-Rasyid, beliau meletakkan dasar-dasar kebijakan fiskal yang berbasis kepada keadilan dan *masalahah*.⁹⁷

Maslahah yang akan dicapai harus tetap memelihara tujuan *syara'* untuk mencapai suatu manfaat dan menghindari *kemudharatan* (segala sesuatu yang tidak memiliki manfaat atau tidak menguntungkan/tidak baik). Abu Yusuf menggambarkan ukuran *masalahah* dari beberapa aspek.

Ukuran *masalahah*, menurut Abu Yusuf dapat diukur dari beberapa aspek, yaitu keseimbangan, (*tawazun*), kehendak bebas (*al-Ikhtiar*), tanggung jawab/keadilan (*aladalah*)/ (*accountabihty*), dan berbuat baik (*al-ikhsan*). Jika konsepsi masalahah yang dipakai oleh Abu Yusuf adalah konsepsi As-Syatibi, maka teori analisis ekonominya dikategorikan sebagai bentuk dari *al-maslahah al-mu'tabarah*.⁹⁸

Al-Qur'an dan As-Sunnah menjadi dasar pijakan utama Abu Yusuf untuk semua mekanisme dan ukuran *kemaslahatan* dalam melahirkan konsep tauhid sebagai bentuk komitmen atas kehendak Allah Swt dan sebagai bentuk nilai atas

⁹⁷Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persadan, 2008), h. 53.

⁹⁸Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 65.

tindakan manusia. Dengan visi *kemaslahatan* yang dikemukakan Abu Yusuf, besar harapan agar nantinya dapat memberi sumbangan bagi kesejahteraan dan keadilan dalam kestabilan ekonomi khususnya pada zaman keemasan Islam yaitu di mana Dinasti Abbasiyyah pada periode Harun ar-Rasyid sebagai khalifah yang memimpin.

Kekuatan utama pemikiran Abu Yusuf adalah dalam permasalahan keuangan publik. Terlepas dari prinsip-prinsip perpajakan, dan pertanggungjawaban negara Islam terhadap kesejahteraan rakyatnya, beliau memberikan beberapa saran tentang cara-cara mendapatkan sumber perbelanjaan untuk pembangunan jangka panjang seperti pembangunan infrastruktur dan irigasi bagi pertanian. Namun Abu Yusuf sangat menentang eksploitasi terhadap sumber daya perekonomian yang ada dengan mengesampingkan ajaran-ajaran agama yang kemudian dikenal dengan faham positifisme⁹⁹

Al-kharaj merupakan kitab pertama yang menghimpun semua pemasukan daulah islamiyyah. Pos-pos pengeluaran yang ada dalam kitab ini didasarkan pada kitabullah, Al-Qur'an, dan As-Sunnah. Dalam melakukan penghimpunan zakat dan juga penghimpunan dari sektor pemasukan lainnya, penguasa diberikan nasihat oleh Abu Yusuf agar hendaknya memilih orang-orang yang dapat dipercaya, teliti, dan juga kritis. Semua hal tersebut dilakukan agar proses penghimpunan pos-pos pemasukan bebas dari segala kebocoran, sehingga hasilnya akan optimal dan nantinya dapat direalisasikan bagi kemaslahatan umat.

Kitab *al-Kharaj* mencakup berbagai bidang, antara lain sebagai berikut.¹⁰⁰

⁹⁹Umer Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam (Alih Bahasa: Ikhwan Abidin B)*, (Jakarta: Gemas Insani Press, 2001), h. 56.

¹⁰⁰Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 65.

1. Tentang pemerintahan, seorang khalifah adalah wakil Allah di bumi untuk melaksanakan perintah-Nya. Dalam hubungan hak dan tanggung jawab pemerintah terhadap rakyat. Kaidah yang terkenal adalah *tasharaf al--imam manuthum bi al-maslahah*.
2. Tentang keuangan, uang negara bukan milik khalifah tetapi amanat Allah dan rakyatnya yang harus dijaga dan penuh tanggung jawab.
3. Tentang pertanahan, tanah yang diperoleh dari pemberian dapat ditarik kembali, jika tidak digarap selama tiga tahun dan diberikan kepada yang lain.
4. Tentang perpajakan, pajak hanya ditetapkan pada harta yang melebihi kebutuhan rakyat, yang ditetapkan berdasarkan pada kerelaan mereka,
5. Tentang peradilan, hukum tidak dibenarkan berdasarkan hal yang subhat. Kesalahan dalam mengampuni lebih baik dari pada kesalahan dalam menghukum. Jabatan tidak boleh menjadi bahan pertimbangan dalam persoalan keadilan.

Walapun memiliki judul *al-kharaj* namun pembahasan dalam kitab ini mencakup seluruh aspek keuangan publik sehingga dalam pelaksanaannya didasarkan atas aturan-aturan yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam.

Khalifah Harun ar-Rasyid yang memerintahkan pembuatan kitab *al-kharaj* oleh Abu Yusuf. Kemunculan kitab ini menjadi topik pembahasan yang sangat banyak dibicarakan pada masanya khususnya para intelektual Bagdad. Abu Yusuf digambarkan sebagai lambang hati nurani bagi bangsa dan pengikutnya karena cara beliau dalam menyikapi berbagai permasalahan. Beliau menerapkan ilmu yang dimilikinya dengan menggabungkan antara agama, tradisi dan budaya. Dalam melakukan pembenahan ekonomi, ia lakukan dengan cara membuka jurang pemisah antara kaya dan miskin. Salah satu pandangan beliau dalam ekonomi yaitu

masyarakat berhak untuk ikut campur dalam persoalan dan ekonomi, sebaliknya pemerintah tidak memiliki hak apabila ekonomi menciptakan ketidakadilan.

Ada dua hal pokok penting yang dilakukan Abu Yusuf. *Pertama*, menentukan tingkat penetapan pajak yang sesuai dan seimbang, dalam upaya menghindari negara dari resesi ekonomi. *Kedua*, pengaturan pengeluaran pemerintah sesuai dengan kebijakan umum. Menurutnya, dari beberapa yang perlu dibenahi, di antaranya *income*, *expenditure*, dan mekanisme pasar. Untuk mewujudkannya, beliau mengambil langkah sebagai berikut.¹⁰¹

1. Menggantikan sistem *masahah* dengan sistem *muqasamah*.
2. Membangun fleksibilitas sosial.
3. Membangun sistem politik dan ekonomi yang transparan.
4. Menciptakan sistem ekonomi yang otonom.

Terjadinya pergantian sistem pajak dari sistem *wazifah* menjadi sistem *muqasamah* disebabkan oleh beberapa hal. Setelah Abu Yusuf berhasil mengumpulkan masyarakat dan mendengar berbagai pendapat dan juga permasalahan yang sedang dihadapi dalam perekonomian, beliau lalu menetapkan kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut. Permasalahan yang dihadapi seperti tanah yang tidak subur atau tidak produktif namun tetap dikenakan wajib pajak oleh pemerintah maka dari itu masyarakat meminta untuk dilakukan pembedaan jenis pajak tanah yang subur dan tidak subur. Selain itu, penggarapan tanah untuk keperluan sehari-hari juga dikenakan pajak menjadi masalah lain bagi masyarakat. Sehingga Abu Yusuf mengganti sistem pajak *wazifah* (pemungutan pajak berdasarkan nilai tetap) menjadi sistem pajak *muqasamah* (pemungutan pajak berdasarkan nilai tidak tetap atau tergantung kondisi/keadaan).

¹⁰¹Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 66-70.

Membangun fleksibilitas sosial dengan menerapkan kebijakan mengenai aturan diterapkannya pajak bagi kaum non-muslim. Abu Yusuf memiliki pandangan bahwa tidak ada bedanya antara kaum muslim dan non-muslim sehingga mereka semua sama di hadapan hukum dan tidak masalah apabila dikenakan pajak untuknya. Terdapat tiga golongan orang yang tidak memiliki kapasitas hukum menurut Abu Yusuf yaitu *harbi*, *musta'min*, dan *dzimmi*. Untuk kelompok *musta'min* dan *dzimmi* yaitu sekelompok asing yang berada di wilayah kekuasaan Islam dan membutuhkan bentuk perlindungan. Sehingga ditetapkan baginya mekanisme pajak *jizyah*, selain itu juga untuk memperlihatkan bahwa semuanya memiliki persamaan hak. Adapun penetapan pajak *jizyah* (pajak untuk kaum/penduduk non-muslim) bukan sebagai bentuk hukuman dikarenakan berbedanya kepercayaan dengan penduduk Islam di wilayah keberadaannya.

Hal ini dibuktikan dengan ayat yang bertentangan, terdapat dalam Q.S Al-Baqarah (2) : 256



Terjemahnya:

“Tidak ada paksaan untuk memasuki agama Islam”.¹⁰²

Dari ayat tersebut, dapat dipahami bahwa tidak adanya paksaan bagi kaum non-muslim untuk mempercayai keyakinan umat muslim. Bahkan dalam penerapan pajak *jizyah* ini, tidak diberlakukan bagi kaum perempuan, anak-anak dan golongan yang tidak mampu. Untuk golongan *harbi*, Abu Yusuf tidak sependapat karena ada bentuk larangan bagi pedagang kaum muslim melakukan perdagangan di daerah *dar al-harbi*. Daerah ini merupakan wilayah kekuasaan negara musuh yang

¹⁰²Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan*, h. 42.

biasanya memberikan bentuk ancaman baik umat Muslim. Menurut Abu Yusuf, jika bentuk perdagangan bagi kaum muslim dilarang hal ini dapat menutup peluang kontribusi bagi pembangunan dan penyebaran teknik perdagangan ke seluruh dunia.

Membangun sistem politik dan ekonomi yang transparan adalah hal yang penting dalam sistem ekonomi. Asas transparan merupakan asas yang penting dalam sistem ekonomi untuk menciptakan perekonomian yang adil dan juga manusiawi. Gambaran penerapan kebijakan dengan asas transparan kepada masyarakat yaitu dengan kebijakan pengeluaran negara secara *insidental revenue* dan *permanen revenue*. Pada pendapatan (*income*) negara, *ghanimah* dan *fa'i* tergolong ke dalam pendapatan yang tidak tetap (*insidental revenue*) sementara *kharaj*, *jiz'ah*, *ushur* dan zakat tergolong kedalam pendapatan yang tetap (*permanen revenue*).

Langkah terakhir yang diambil Abu Yusuf dalam melakukan pembenahan yaitu menciptakan sistem ekonomi yang otonom. Sistem ekonomi yang otonom atau sistem ekonomi yang tidak terikat dengan intervensi pemerintah merupakan bentuk perwujudan dari visi ekonomi Abu Yusuf.

Kitab *al-kharaj* merupakan suatu karya ilmiah yang pertama dalam sejarah Islam karena mencakup konsep dan pemikiran dari Abu Yusuf yang diimplementasikan sebagai sebuah kebijakan dalam masa pemerintahan khalifah Harun ar-Rasyid. Sebagai murid Imam Abu Hanifah, kajian Abu Yusuf dalam *al-kharaj* yang bersifat kajian *fikih* Hanafi. Namun kajian tersebut tetap memiliki aspek kajian ekonomi dan keuangan dalam setiap lini pembahasannya.

Secara lebih sistematis, Al-Hunaidil menggambarkan metode berfikir Abu Yusuf dalam menyusun kitab *Al-Kharaj*:¹⁰³

¹⁰³Hamad bin Abdurrahman Al-Hunaidil, *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*, h. 136

1. Abu Yusuf memadukan antara dalil *naqli* (Al-Qur'an dan Hadits) dan dalil *aqli* (logika), hal inilah yang membedakan kitabnya dengan kitab muridnya Yahya bin Adam yang hanya menggunakan dalil *naqli* sebagai sumber pengambilan keputusan. Dalam menggunakan dalil *naqli*, Abu Yusuf merujuk kepada hadits-hadits *shahih*,
2. Merealisasikan prinsip kebebasan berfikir dan realistis dalam hampir setiap halaman. Ia tak segan-segan mengkritisi Umar bin Khatab yang dikenal dengan peletak dasar *ijtihad*, dalam mekanisme pemungutan kharaj dari sistem *maslahah* (menghitung luas tanah) kepada sistem *muqasamah* (membagi berdasarkan tanah produktif). Yang demikian itu, ia lakukan atas dasar kemaslahatan umum dan keadilan karena kondisi geografis dan demografis yang sudah berubah.

Dari gambaran tersebut dapat dipahami bahwa Abu Yusuf dalam menyusun setiap karya-karyanya yang berbentuk kitab senantiasa untuk menggabungkan beberapa kajian ilmu yang dimilikinya. Seperti yang dikisahkan sebelumnya, beliau tidak hanya belajar ilmu dari Imam Abu Hanifah tetapi juga belajar *hadits*, kajian *fikih* dan ilmu lainnya dari beberapa gurunya.

Abu Yusuf mengimplementasikan ilmu haditsnya dengan menjadikannya dasar pembuatan kitabnya dengan berlandaskan hadits *shahih* dan juga Al-Qur'an. Selain itu, dalam kitabnya terlihat beliau bebas untuk berfikir dengan mengeluarkan berbagai *ra'y* (pendapat).

Al-Kharaj sebagai judul dari buku Abu Yusuf memiliki makna yang lebih luas dari hanya sekedar sebagai salah satu sumber penerimaan negara. *Al-Kharaj* bagi Abu Yusuf memiliki arti khusus dan umum. Dalam konteks judul, berarti yang beliau maksud adalah *kharaj* dengan arti umum, yaitu beberapa sumber penerimaan negara yang mencakup *ghanimah*, *jizyah*, *ushur*, perdagangan, dan sedekah. Hal ini

diperkuat oleh seorang ulama yang bernama Dhiyauddin Ar-Rais, bahwa penggunaan kata *al-kharaj* pada awalnya adalah untuk arti yang lebih umum, arti yang khusus dari kata *al-kharaj* datang pada periode *fuqaha* setelah Abu Yusuf.¹⁰⁴

Terdapat arti khusus dan arti umum yang digambarkan Abu Yusuf bagi kitab *al-kharaj*. Secara khusus diartikan sebagai *kharaj* sesuai dengan judul dari kitabnya, sedangkan dalam arti umum diartikan sebagai pemasukan negara lainnya selain dari sektor pajak seperti *ghanimah*, *jizyah*, *ushur*, perdagangan, dan *shadoqoh*.

Paling tidak, secara umum, kandungan *al-kharaj*, mencakup dua aspek pemikiran ekonomi berikut.¹⁰⁵

1. Reformasi sistem keuangan dan ekonomi yang tercermin dalam tiga hal: (1) restrukturisasi sistem *masalahah* dengan sistem *muqasamah* (Abu Yusuf, 1979: 47-48), sehingga dengan sistem yang baru ini, berarti mengubah tatanan perekonomian dan mendatangkan penerimaan yang lebih banyak untuk negara dari sektor pertanian. (2) merealisasikan aturan *ushur* untuk lahan *qatah'i* (tanah milik negara) dan tanah mati (*mawatul ardh*). (3) reformasi manajemen pemungutan dan kepegawaian pajak, dengan menghilangkan aturan *outsourc* (*taqbil*) dalam pemungutan pajak dan memberi kriteria yang sangat ketat untuk para pegawai pajak.
2. Peletakkan dasar-dasar pembangunan ekonomi, di antaranya ialah: (1) prinsip keadilan dan objektivitas. Abu Yusuf berpendapat, bahwa keadilan merupakan syarat mutlak terwujudnya kesejahteraan dan dasar fondasi pembangunan ekonomi, dan sebaliknya kezaliman akan menghancurkan

¹⁰⁴Hamad bin Abdurrahman Al-Hunaidil, *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*, h. 137

¹⁰⁵Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim Al-Kufiy, *Al-Kharaj*, h. 3.

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

Fungsi utama pemerintah dengan kekuasaan ekonomi yang dimilikinya dibedakan menjadi tiga fungsi, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi.

Fungsi alokasi adalah peran pemerintah untuk ikut serta mengarahkan produksi apa yang hendaknya disajikan kepada masyarakat dan berapa jumlahnya. Secara nasional, negara itu mungkin melupakan alokasi sumber untuk menyediakan kebutuhan dasar bagi seluruh rakyat, seperti pangan, pakaian, listrik, air bersih, pendidikan, dan kesehatan.¹⁰⁶ Pemerintah sangat berperan penting dalam pengalokasian hasil produksi, hal ini untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dasar masyarakat.

Terdapat pula dalam pembahasan literatur lain, menjelaskan fungsi alokasi adalah fungsi dalam penyediaan barang publik (seperti jembatan, jalan raya, penerangan, pertahanan dan keamanan) yang diharapkan menghasilkan dampak menguntungkan. Misalnya, meningkatnya kegiatan investasi yang sangat dibutuhkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi.¹⁰⁷ Jadi, tidak hanya kebutuhan

¹⁰⁶Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 72.

¹⁰⁷Imamul Arifin dan Giana Hadi W, *Membuka Cakrawala Ekonomi*, (Jakarta: Setia Purna Inves, 2007), h. 30.

dasar saja yang diperhatikan pemerintah dalam pengalokasian. Barang publik pun turut diperhatikan pengalokasiannya agar dapat dinikmati oleh masyarakat.

Fungsi distribusi dari pemerintah adalah fungsi untuk meratakan pendapatan antar warga negara, dan menjamin warga negara termiskin untuk dapat memenuhi kebutuhan minimalnya. Redistribusi dilakukan dengan memungut kelompok kaya dan memberikan kepada kelompok miskin. Di samping bertugas melakukan distribusi, beban-beban negara dalam pengadaan barang publik hendaknya didistribusikan dengan bobot yang lebih besar kepada kelompok kaya.¹⁰⁸ Dengan diterapkannya fungsi ini dapat mengurangi kesenjangan antara si kaya dan si miskin.

Fungsi distribusi memiliki keterkaitan erat dengan pemerataan kesejahteraan masyarakat dalam arti proporsional tetap menjadi perhatian dalam rangka mendorong tercapainya pertumbuhan yang optimal.¹⁰⁹ Dapat disimpulkan fungsi distribusi yang dilakukan pemerintah bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cara untuk melakukan pemerataan bagi kesejahteraan masyarakat.

Fungsi stabilisasi adalah tugas pemerintah untuk menjaga, terutama agar terdapat kontinuitas bekerja bagi seluruh warga negara. Apabila kondisi ekonomi sangat fluktuatif, misalnya permintaan total meningkat dan menurun secara drastis maka jumlah perusahaan atau jumlah produksi pada perusahaan yang ada naik turun, akibatnya kebutuhan perusahaan akan tenaga kerja juga naik turun, dan ini artinya pendapatan warga negara khususnya kaum pekerja tidak stabil. Untuk tujuan stabilitas ekonomi tersebut, pemerintah bertugas mengencangkan maupun mengendorkan anggaran pengeluarannya supaya permintaan total dapat stabil.¹¹⁰

¹⁰⁸Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 73.

¹⁰⁹Mohamad Khusaini, *Ekonomi Publik*, (Malang: UB Press, 2019), h. 8.

¹¹⁰Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 73-74.

Tujuan dari fungsi ini untuk menciptakan kestabilan dalam perekonomian negara yang dipengaruhi oleh beberapa faktor yang ada.

Pandangan berbeda mengemukakan mengenai fungsi stabilisasi, APBN berfungsi sebagai pedoman agar pendapatan dan pengeluaran keuangan negara teratur sesuai dengan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, akan mempermudah pencapaian berbagai sasaran yang telah ditetapkan. Dengan menetapkan APBN sesuai alokasi yang ditentukan akan menjaga kestabilan arus uang dan barang sehingga dapat menghindari terjadinya inflasi atau deflasi.¹¹¹

Peran pemerintah sangat besar dalam menjalankan ketiga fungsi utamanya dalam menjaga kestabilan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Begitupun yang digambarkan di dalam kitab *Al-Kharaj* oleh Imam Abu Yusuf.

C. Urgensi Pemikiran Imam Abu Yusuf dalam Konsep Keuangan Publik Islam

Abu Yusuf dalam sejarah ekonomi Islam, dikenal memiliki sumbangan yang cukup besar terhadap kemajuan ekonomi pada masa kepemimpinan Khalifah Harun ar-Rasyid. Beliau meletakkan dasar-dasar kebijakan fiskal yang berbasis kepada keadilan dan *maslahah*.¹¹²

Pengaruh pemikiran Abu Yusuf tidak hanya pada masa kepemimpinan *khalifah* Harun ar-Rasyid saja. Pemikiran beliau hingga saat ini menjadi suatu kajian ilmu yang patut untuk ditelusuri dan menjadi bahan pertimbangan untuk merancang konsep keuangan publik suatu negara.

¹¹¹Alam S, *Ekonomi Jilid 2*, (Indonesia: ESIS Penerbit Erlangga, 2007), h. 49.

¹¹²Adiwarman Azar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islami*, h. 53.

Lebih lanjut mengenai konsep ini, agar menghindari interpretasi yang keliru maka penting kiranya untuk memberikan uraian terkait konsep keuangan publik yang di susun oleh Abu Yusuf dalam karyanya kitab *al-kharaj*.

1. Pendapatan dalam Tinjauan *Al-Kharaj* Abu Yusuf

Penentuan pos-pos negara ditujukan untuk mengatur pendapatan negara yang masuk dari berbagai sektor. Dalam negara Islam, pos-pos negara ditempatkan dalam *baitul mal* sebagai tempat yang mengatur keuangan negara.

Pembahasan tentang pos-pos penerimaan negara terdapat di dalam kitab *al-kharaj* namun tidak ada judul khusus yang di berikan dalam kitab tersebut dan juga tidak berurutan. Walaupun demikian, dapat dipahami bahwa hal tersebut merupakan bagian dari pendapatan karena dijelaskan secara rinci oleh Abu Yusuf. Adapun instrumen-instrumen pendapatan negara menurut Abu Yusuf akan dirinci sebagai berikut:

a. Perpajakan (*al-kharaj*)

Pajak *kharaj* merupakan pembahasan utama dan dominan dalam kitab *al-kharaj* Abu Yusuf. Beliau membahas pajak secara rinci mulai dari tata cara manajemen pengelolaannya, pemungutan pajak, hingga kriteria orang yang layak dijadikan sebagai pegawai pajak.

Awal mula pembentukan kebijakan *kharaj* menurut pendapat Abu Yusuf, dapat dilihat dalam uraian sebagai berikut:

Dan beberapa orang ulama telah memberitahuku, mereka berkata: ketika sekelompok prajurit Irak dari pasukan Saad bin Abi Waqqos mendatangi Umar bin Khatab yang sedang bermusyawarah dengan sahabat Nabi Muhammad yang lain tentang pembentukan diwan (lembaga keuangan). Dan saat itu, beliau masih sependapat dengan Abu Bakar dalam hal pendistribusian harta *fa'i*. Ketika Irak dikuasi, beliau kembali bermusyawarah tentang perbedaan kondisi, dan beliau melihat itu adalah sebuah pendapat dan patut dikonsultasikan apakah yang lain juga sependapat, lalu bermusyawarahlah beliau tentang pendistribusian tanah yang menjadi *fa'i* bagi kaum muslimin tersebut. Sekelompok orang berpendapat bahwa mereka

menginginkan tanah tersebut dibagikan. Namun demikian, Umar berkata: lalu bagaimana dengan orang-orang Islam yang datang setelah generasi kita? Sementara mereka telah mendapati tanah sudah didistribusikan dan diwariskan?. Ini bukanlah sebuah pendapat yang bagus. Jika tanah Irak dan Syam dibagikan (kepada prajurit perang sebagai *fa'i*) lalu apa yang dipakai untuk menjaga perbatasan? Bagaimana pula dengan keturunan dan janda-janda yang ada di negeri ini dan sekitar Irak dan Syam?.¹¹³

Dari hal tersebut di atas, penentuan *kharaj* oleh Abu Yusuf didasarkan atas kisah di masa pemerintahan Umar bin Khatab. Pemikiran Umar sebagai khalifah yang memimpin negara pada masa tersebut, melihat persoalan *fay'* dengan tidak melupakan kemasalahatan dikemudian hari. Sehingga kebijakan pemberlakuan *kharaj* dalam kitab Abu Yusuf diambil dari kebijakan yang telah diberlakukan di masa Umar bin Khattab. Hal ini dapat pula dilihat dalam pendapat lain Abu Yusuf seperti di bawah ini:

Aku berpendapat untuk menahan tanah-tanah tersebut, dan aku akan mewajibkan *kharaj* (pajak) atasnya, disamping mereka juga wajib membayar *jizyah* (pajak kepala) lalu ia akan menjadikan harta *fa'i* bagi kaum muslimin; baik yang ikut berperang, keturunan kita, maupun generasi mendatang.¹¹⁴

Pendapat beliau didasarkan atas alasan Umar bin Khattab yang tidak membagikan tanah Syam dan Irak sebagai harta *fay'* karena memikirkan kebutuhan negara yang akan lebih besar mengikuti wilayah Islam yang juga semakin luas.

Sehingga konsep *kharaj* menurut Abu Yusuf yaitu, penarikan pajak tanah dan pertanian mengikuti konsep pajak Umar bin Khattab. Tanah yang didapatkan dari harta rampasan tanpa perang (*fay'*) tidak akan dibagikan kepada kaum muslimin. Tanah tersebut akan tetap dikelola oleh pemiliknya namun dikenakan pajak atasnya. Adapun tanah yang didapat dari harta rampasan dengan peperangan (*ghanimah*) maka menjadi kekayaan publik sehingga dikategorikan sebagai *fay'* atau *waqaf* bagi

¹¹³Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, 24-25.

¹¹⁴Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, 25.

kaum muslimin dan tetap dikenakan pajak atasnya. Masyarakat muslim boleh mengelola tanah tersebut, namun tidak boleh diperjual belikan dan harus membayar wajib pajak atas tanah yang dikelolanya. Kebijakan ini dibuat oleh Abu Yusuf sebagai investasi negara di masa depan. Pemasukan negara dari pos ini, akan dijadikan sebagai jaminan sosial bagi negara.

Lebih rinci, Abu Yusuf menjelaskan mengenai manajemen dalam pelaksanaan kebijakan *kharaj* sebagai berikut:

1) Restrukturisasi Mekanisme Pemungutan Pajak *Kharaj*

Seperti yang telah dikisahkan sebelumnya bahwa kitab *al-kharaj* dibuat karena adanya permintaan oleh Harun ar-Rasyid sebagai pemimpin negara pada saat Abu Yusuf menjabat sebagai *qadhi*. Permintaan ini didasarkan karena permasalahan *kharaj* bersifat *urgent* di masa tersebut. Sehingga dibuatlah manajemen pajak khususnya pajak pertanian yang paling dominan karena pada masa tersebut, wilayah Irak (*ardh sawad*) dan Syam sangat potensial terhadap bidang pertanian khususnya yang berada di wilayah kekuasaan Islam.

Dari kondisi tersebut dibuatlah aturan oleh Abu Yusuf yang melakukan perubahan mekanisme pemungutan yang berlaku pada masa sebelumnya. Sistem pemungutan *masahah* (luasnya tanah) diganti menjadi sistem pemungutan *muqosamah*. Penjelasan ini dibuktikan dengan pendapat Abu Yusuf dalam kitabnya, yaitu:

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

menyebutkan banyaknya jumlah tanah subur yang tidak produktif dan sedikitnya tanah subur yang produktif. Lalu menurut mereka jika tanah tidak produktif yang kami miliki akan dikenakan *kharaj* sebagaimana tanah subur dan produktif, maka kami tidak akan bisa membajak tanah pertanian yang ada sekarang karena kami tidak mampu untuk membayar *kharaj* terhadap tanah yang tidak produktif tersebut. Dan jika tanah yang tidak subur sejak kurang lebih seratus tahun, maka tidak mungkin untuk digarap dan dipetik hasilnya kemudian dipungut pajaknya dalam waktu dekat, juga yang menggarapnya, hanya untuk kebutuhan sehari-hari tidak mungkin dikenai pajak, itulah alasan kami tidak menggarap tanah yang tidak subur.¹¹⁵

Langkah Abu Yusuf dalam melakukan perubahan ke sistem *muqosamah* sangatlah hati-hati. Hal ini karena beliau harus mengubah sistem yang sebelumnya telah ada. Sebelum memutuskan hasil dari perubahan sistem ini, terlebih dahulu beliau melakukan survey dengan turun langsung kelapangan untuk melihat keadaan yang ada dan untuk melakukan diskusi langsung dengan petani atau masyarakat yang nantinya akan terlibat dalam sistem pajak yang baru tersebut. Tujuan dari diskusi tersebut, tidak lain untuk mengetahui relevansi dari mekanisme pemungutan pajak yang berlaku pada saat itu.

Pendapat lain menjelaskan bahwa, restrukturisasi mekanisme *jibayah* (pemungutan) pajak *kharaj* dari sistem *masahah* (dihitung dari luasnya tanah) kepada sistem *muqosamah* merupakan refleksi dari kondisi makro ekonomi pada saat itu, ada beberapa kelebihan yang dimiliki oleh sistem ini, diantaranya adalah sebagai berikut:¹¹⁶

- (1) Negara akan mendapatkan penghasilan rutin setiap panen
- (2) Sistem ini juga mendorong produktifitas sektor pertanian
- (3) Sistem ini pun dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan dalam mengalokasikan *revenue*, karena dengan sistem ini, penerimaan negara

¹¹⁵Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 47-48.

¹¹⁶Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 82.

bertambah dan belanja negara yang bervariasi pun akan tercukupi dengannya.

Perubahan sistem pajak tersebut tidak semena-mena atas kemauan Abu Yusuf sebagai pembuat konsep. Perubahan harus dilakukan untuk melihat kemaslahatan dan keadilan baik bagi masyarakat maupun bagi pihak pemerintahan.

Setelah melakukan survey dan membuat konsep sistem pajak yang sesuai, barulah beliau menyampaikannya kepada Harun ar-Rasyid sebagai kepala negara mengenai rekonstruksi sistem lama. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan Abu Yusuf sebagai berikut:

Aku melihat bahwa pajak *wadzifah* baik berupa hasil maupun *dirham* (mata uang), yang diberlakukan dengan jumlah yang berbeda-beda, memang menjadi sumber pemasukan bagi pemerintahan dan institusi *baitul mal*, demikian juga bagi yang membayar pajak. Namun demikian, jika harga hasil pertanian menurun tajam, maka negara/pemerintah akan mengalami *defisit* anggaran, maka militer tidak lagi memiliki kekuatan, perbatasan pun tidak akan terjaga dengan aman, sementara jika harganya melambung tinggi, pemerintah tidak akan merasa nyaman untuk mengambil lebih dari yang seharusnya dibayarkan oleh pembayar pajak kharaj.¹¹⁷

Abu Yusuf menyarankan untuk penggunaan sistem *muqosamah*. Menurut Abu Yusuf, penerimaan negara akan sangat sedikit yang berasal dari pendapatan sektor hasil pertanian dengan sistem *masahah* ketika rendahnya harga *output* pertanian karena terjadinya *over supply*. Ketika pemasukan negara sedikit sedangkan pengeluaran sangat bervariasi, maka negara akan mengeluarkan kebijakan menaikkan tingkat pajak, dan hal ini tentunya akan membebani para petani yang menjadi subjek pajak sebagai pendapatan yang dominan pada saat itu.

Konsep dari Abu Yusuf tidak hanya sekedar bentuk kebijakan yang akan diterapkan. Namun juga untuk menciptakan tatanan perekonomian yang baru dan

¹¹⁷Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 48.

transparan dan juga untuk menghindari kedzaliman yang terjadi antara masyarakat dan pemerintah.

2) Sistem Pemungutan atau *Jibayah (Recouvrement)* Pajak

Dicatat dalam sejarah bahwa pada masa pemerintahan Harun ar-Rasyid, terjadi kezaliman terhadap para wajib pajak. Hal ini karena sistem pemungutan (*jibayah*) menggunakan sistem *taqbil* dan *qibalah*. Karena hal tersebut, Abu Yusuf menyarankan untuk menghapus sistem ini. Seperti yang beliau tuliskan dalam kitabnya:

Dan aku berpendapat agar engkau jangan melakukan sistem *taqbil* dalam pengumpulan *kharaj*, baik di wilayah pertanian sawad maupun selainnya. Karena para *mutaqabbil* (pelaku *taqbil*) seringkali meminta lebih dari standar *kharaj* juga berlaku kejam kepada pembayar *kharaj*. Ia juga membebani mereka dengan sesuatu yang bukan kewajibannya, menzalimi dan mengambil paksa agar hasil panennya diserahkan kepada mereka. Perbuatan itu hanya akan menciptakan khancuran negara dan mereka hanya memikirkan dirinya. Tentu yang dilakukan *mutaqabbil* dengan cara yang kasar, memukuli, menjemur di bawah terik matahari, menggantungkan bebatuan di leher, dan bentuk siksaan lainnya yang dirasakan pembayar *kharaj* dan juga sebagai bentuk kesengsaraan lainnya yang dilarang Allah swt.¹¹⁸

Kedzaliman yang digambarkan oleh Abu Yusuf sangatlah menyedihkan dan akan mengakibatkan penurunan pendapatan negara dari sektor pajak. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Ibnu Khaldun, sebagai berikut:

Kedzaliman hanya akan membawa kehancuran bagi peradaban, kelakuan pemerintah yang mengambil paksa harta milik rakyatnya mengakibatkan hilangnya semangat untuk berusaha, mencari dan memperoleh harta, yang pada akhirnya berakibat pada mundurnya iklim usaha rakyat, aktivitas ekonomi pun menurun, jika hal itu dilakukan secara terus menerus dan meluas, maka penurunan aktivitas perekonomian juga akan merata.¹¹⁹

¹¹⁸Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 105.

¹¹⁹Ibnu Khaldun, *Muqoddimah* (Versi Terjemahan), (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), h. 360.

Kedzaliman merupakan bentuk perbuatan yang tidak ada baiknya dan hanya akan menciptakan ke-*mudharatan*. Untuk itu, Abu Yusuf berpendapat untuk menghilangkan sistem pemungutan *taqbil*. Beliau menyarankan sistem yang lebih baik, yaitu dengan ditangani langsung oleh pihak pemerintahan yang terlatih dan juga berjiwa profesional mengenai *kharaj*.

3) Kriteria Pegawai Pajak

Mengenai persoalan *tawliyatul kharaj* (pengelolaan pajak *kharaj*) Abu Yusuf berpendapat bahwa:

Aku berpandangan agar engkau mengangkat sekelompok orang yang engkau jadikan *wali* (pengelola) *kharaj* dari golongan orang-orang sholeh baik dari sisi agama maupun amanat. Maka pengelola itu harus ahli *fikih* (hukum Islam), alim (pintar), suka bermusyawarah kepada para ahli, menjaga harga diri, aibnya tidak pernah terlihat di depan umum, tidak takut celaan orang-orang, menjaga hak dan menunaikan amanah dengan mengharap surga, semua tugas dikerjakan karena takut siska Allah setelah kematian, kesaksiannya dapat diterima, tidak berbuat zalim ketika memvonis. Kelompok orang yang seperti itulah yang engkau jadikan kelompok pengumpul harta paja, dengan demikian mereka akan mengambil dari yang diharamkan dan menjauhi yang haram.¹²⁰

Dapat disimpulkan dari pernyataan tersebut bahwa sifat dari pemungut pajak harus mencerminkan apa yang digambarkan oleh Abu Yusuf. Dengan sifat tersebut yang dimiliki oleh *tawliyatul kharaj* maka akan terjadi pemungutan pajak secara profesional.

4) *Ushur*

Abu Yusuf menulis tentang ketentuan *ushr* sebagai berikut:

Kemudian diambil dari pedagang muslim 2,5% dari ahli *dzimmah* 5% dan dari *kafir harbi* (yang memerangi Islam) 10%, bagi mereka yang melintasi pos *bea cukai* dengan maksud untuk berdagang, dan nilai perdagangannya

¹²⁰Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 107.

mencapai 200 dirham atau lebih, jika nilainya tidak mencapai 200 dirham maka tidak dikenakan apa-apa.¹²¹

Ketentuan yang dikeluarkan tersebut, mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan pada masa Umar bin Khattab sebagai khalifah pertama yang menerapkan *ushr*. Atau dengan kata lain, Abu Yusuf hanya melanjutkan sistem sebelumnya yang telah ada. Adapun mengenai persoalan *ahlu dzimma* dan *kafir harbi* yang melintasi wilayah pos bea cukai dengan membawa minuman keras atau babi, maka akan dikenakan pajak mencapai 200 dirham dengan tetap menghitung nilai moneterinya. Jika dibawah itu, maka tidak dikenakan.

Abu Yusuf juga menuangkan pemikirannya dalam permasalahan pengenaan pajak *ushr* bagi kaum muslimin. Menurutnya, *kafir harbi* wajib dikenakan *ushr* ketika melalui pos *bea cukai* baik ketika masuk membawa barang dagangannya maupun membawa keluar barang dagangan. Sedangkan untuk kaum Muslimin, tidak dikenakan atasnya *ushr* ketika melewati pos *bea cukai* membawa barang dagangan karena telah dikenakan *ushr* zakat pertanian. Namun akan dikenakan *ushr* jika tidak membayar zakat pertaniannya. Sehingga ketika ada pendapatan dari kaum Muslimin, maka dimasukkan dalam pos pemasukan sektor zakat. Hal ini dapat dibuktikan dalam penjelasan Abu Yusuf sebagai berikut:

Dan setiap harta *ushr* yang diambil dari kaum Muslimin, maka dimasukkan ke dalam golongan harta *shadaqoh* (zakat).¹²²

Dapat disimpulkan berdasarkan pendapat tersebut, bahwa terdapat beberapa kebijakan yang dikeluarkan Abu Yusuf dalam kitab *al-kharaj* untuk mengatur sistem keuangan negara dalam konsep keuangan publik

b. *Ghanimah* dan *khums*

¹²¹Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 132-133.

¹²²Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 134.

Abu Yusuf membahas mengenai persoalan *ghanimah* (harta rampasan perang) di awal bab kitab *al-kharaj*. *Ghanimah* termasuk salah satu jenis pendapatan negara yang bersifat tidak tetap karena hanya akan diperoleh ketika terjadi peperangan saja. Seperti pada pembahasan sebelumnya mengenai penentuan *ghanimah* diawali ketika terjadinya peperangan melawan *kafir harbi*.

Pendistribusian *ghanimah* menjadi polemik diantara para ulama, namun menurut Abu Yusuf penyaluran *ghanimah* tidak dibagikan kepada prajurit yang ikut berperang. Pemanfaatan *ghanimah* dengan ditetapkan pajak dalam pengelolaannya seperti pembahasan di atas, dapat menjadi manfaat yang lebih baik bagi sektor penerimaan negara.

Mengenai distribusi *khums*, Abu Yusuf menulis, bahwa:

Atas dasar itu, *ghanimah* yang berupa harta yang didapat kaum muslimin baik peralatan perang, harta kekayaan, senjata, kuda dan lainnya dikenakan *khums*.¹²³

Pendapat ini menjelaskan bahwa keempat khalifah sebelumnya dalam melakukan pembagian *khums*, hanya ditujukan kepada Allah, anak yatim, fakir miskin. Untuk Rasulullah dan kerabatnya, dihilangkan pembagiannya setelah beliau wafat. Mengenai *khums* untuk Allah digunakan untuk hal-hal yang bersifat ibadah.

Barang tambang, barang temuan dan perhiasan yang diperoleh dari laut, dikategorikan Abu Yusuf sebagai *ghanimah*. Hal ini dapat dilihat seperti penjelasannya sebagai berikut:

Setiap barang tambang yang ditemukan berupa emas, perak, tembaga, besi dan timah maka dikenakan atasnya seperlima dan disimpan dalam pos penyimpanan bagian zakat. Setiap barang tambang yang ditemukan baik sedikit maupun banyak juga dikenakan seperlima. Jika ada yang menemukan

¹²³Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 21.

barang tambang di bawah 200 *dirham* perak atau 20 *mitsqol* emas, maka dikenakan seperlima, dan disimpan dalam pos penyimpanan *ghanimah*.¹²⁴

Wahai *Amurul Mukminin*, engkau bertanya mengenai harta yang keluar dari laut berupa perhiasan dan permata, sesungguhnya perhiasan dan permata yang keluar dari laut dikenakan 1/5 atasnya.¹²⁵

Dapat disimpulkan bahwa untuk persoalan *ghanimah*, terdapat dua jenis penyimpanan harta pertambangan. Untuk pos penerimaan zakat, mengkategorikan hasil tambang yang mencapai 200 *dirham* perak dan 20 *mitsqol*. Untuk pos penerimaan *ghanimah*, mengkategorikan hasil tambang di bawah 200 *dirham* perak dan 20 *mitsqol*. Adapun dalam persoalan temuan laut seperti emas ataupun mutiara, Abu Yusuf berpendapat bahwa dikenakan pajak atasnya 1/5 namun dimasukkan ke dalam pos penerimaan *ghanimah* bukan pos penerimaan zakat.

c. *Jizyah*

Penerimaan negara dari *jizyah* diperoleh dari pengenaan pajak bagi kaum non-Muslim sebagai bentuk perlindungan keberadaannya di wilayah Islam. Namun Abu Yusuf berpendapat bahwa kaum Nasrani dari Bani Taglib tidak dikenakan *jizyah*. Seperti yang diungkapkan oleh Abu Yusuf dalam kitabnya:

Lalu Umar melakukan perdamaian dengan mereka (Nasrani Bani Taglib) dengan syarat tidak menjerumuskan anak mereka ke dalam agama Nasrani dan dilipatgandakan zakat atas mereka.¹²⁶

Jadi, alasan tidak dikenakannya *jizyah* bagi kaum tersebut karena adanya bentuk perdamaian yang dilakukan oleh khalifah Umar. Untuk persoalan pengenaan zakat yang dilipatgandakan, berlaku untuk semua jenis harta zakat yang diwajibkan padanya. Namun, *jizyah* hanya diperuntukkan bagi kaum Muslimin laki-laki. Untuk perempuan dan anak-anak tidak diberlakukan. Begitupun bagi

¹²⁴Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 21.

¹²⁵Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 70.

¹²⁶Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 120.

kaum non-Muslim dari golongan *mustahiq*, orang buta, hingga yang tidak memiliki pekerjaan. Perumusan konsep ini oleh Abu Yusuf, tetap memperhatikan keadilan dan kemaslahatan dalam penerapannya.

d. Zakat

Fashlun fish-shadaqot (pasal tentang zakat) merupakan nama yang ia berikan untuk bab yang membahas mengenai zakat. Pembahasan zakat juga dibahas dalam kitab *al-kharaj* walaupun bukan sebagai pembahasan utama. Banyak persoalan zakat yang dibahas namun berpisah-pisah dan tidak beraturan, sehingga dalam pembahasannya tidak begitu sistematis. Hanya zakat dari peternakan yang Abu Yusuf jabarkan secara rinci dalam kitab *al-kharaj*.

Zakat pertanian dan perdagangan juga menjadi pembahasan sebagai sumber pendapatan untuk pos penerimaan zakat yang di bahas oleh Abu Yusuf dalam kitabnya selain zakat dari peternakan.

1) Zakat Pertanian

Pembahasan zakat dari sektor pertanian menurut Abu Yusuf didalam kitab *al-kharaj* diperkirakan sekitar 6 halaman. Salah satu pandangannya dimana ia menulis:

Ushr dan sedekah (zakat) hanya berlaku pada buah-buahan dan hasil pertanian yang berasal dari tanah *ushr* dengan ketentuan yang wajib dikeluarkan sebanyak 1/10 (10%) jika irigasinya alami sesuai keterangan *atsar* dan *hadits*, dan 5% jika irigasinya membutuhkan biaya, inilah *ijma'* ulama kita dan sebagaimana tercantum dalam *atsar*.¹²⁷

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa dikenakan zakat 10% untuk pertanian dengan irigasi alami dan zakat 5% untuk pertanian yang irigasinya tidak alami atau dibuat sehingga mengeluarkan biaya untuk irigasi tersebut. Untuk jenis

¹²⁷Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 51.

irigasi yang alami namun ada tambahan biaya dalam memperbaiki irigasi tersebut maka diambil jumlah zakat di tengah-tengah antara 5% dan 10%.

Mengenai jenis pertanian yang dikenai zakat yaitu makanan yang bisa tahan lama seperti padi, gandum, jagung dan biji-bijian. Sedangkan buah seperti semangka dan jenis sayuran hijau lainnya tidak terhitung wajib zakat karena tidak mampu bertahan lama. Nisab zakat pertanian adalah lima *wasaq* walaupun berasal dari jenis pertanian yang berbeda-beda. Lima *wasaq* sama dengan 300 *sha'*, satu *sha'*nya sama dengan 2 kilo 40 gram ukuran sekarang, sehingga 300 *sha'* sama dengan 612 kilogram.¹²⁸

Jika telah sampai nishabnya maka wajib pajak atas hasil pertanian walaupun berkurang atas hal yang lain tetap dikenakan wajib pajak hasil pertanian. Begitupun dalam penentuan nishabnya, tetap terhitung nishab walau berasal dari berbagai macam jenis hasil pertanian yang tergolong sebagai wajib zakat.

2) Zakat Perdagangan

Abu Yusuf mengkasifikasikan zakat ke dalam pembahasan *bea cukai*. Bahkan dalam kitab *al-kharaj*, pembahasan mengenai *ushr* bagi kaum muslimin sama dengan zakat perdagangan. Penjelasan ini juga dikuatkan oleh penjelasan dalam literature lainnya.

Menurut Abu Yusuf, ketentuan zakat perdagangan dari beberapa sisi sama dengan *bea cukai*. *Pertama*: nishabnya sama dengan *ushr* yaitu 20 dinar atau dua ratus dirham. *Kedua*: dari sisi jenis harta, yaitu harta perdagangan yang dimaksudkan untuk diperdagangkan oleh pemiliknya.¹²⁹ Jadi, zakat perdagangan sama halnya dengan *ushr* bagi kaum muslimin.

¹²⁸Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 112-113.

¹²⁹Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 115.

3) Zakat Binatang Ternak

Ada beberapa kriteria yang Abu Yusuf sebutkan mengenai binatang ternak yang wajib dizakati. *Pertama*; jika hewan dari jenis kambing, maka usianya tidak boleh kurang dari dua tahun, sehat fisiknya, tidak cacat, dan tidak sedang mengandung. *Kedua*; jika hewan dari jenis unta dan sapi, maka tidak boleh dari hewan yang digunakan untuk dipekerjakan membajak sawah. Syarat lainnya yaitu hewan-hewan yang sudah sampai nishabnya, berada di tangan pemiliknya dalam kurung waktu tidak kurang dari satu tahun (*haul*).¹³⁰

Kesimpulan tersebut dapat ditarik berdasarkan penjelasan Abu Yusuf dalam kitab *al-kharaj*. Dari ketiga sumber pos pemasukan negara yang berasal dari sektor zakat, mengenai zakat peternakan yang dibahas secara rinci oleh beliau.

e. Bagian Kepemilikan Umum

Negara berhak untuk mengelola segala sumber daya alam yang ada dengan tujuan untuk kepentingan rakyatnya sendiri.

1) Bidang Sungai dan Perairan

Abu Yusuf mengeluarkan pendapatnya mengenai pemanfaatan tanah mati sebagai berikut:

Dan jika seseorang datang kepada suatu pulau (gundukan tanah di tengah sungai lalu membangunkannya sebuah benteng yang melindunginya dari air, kemudian bercocok tanam dan menunaikan kewajibannya terhadap pemerintah, maka ia sama statusnya dengan tanah mati (*idel*) yang dimanfaatkan oleh seseorang.¹³¹

Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa siapapun boleh saja untuk memanfaatkan tanah yang kosong seperti membuka lahan untuk bercocok tanam. Namun sebelum itu, harus mendapatkan izin dari pihak pemerintahan dan akan

¹³⁰Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 77-79.

¹³¹Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 91.

dikenakan pajak ataupun zakat atas pemanfaatan tersebut yang ketentuan pengenaan kewajibannya mengikuti jenis tanah yang digunakan.

Pemanfaatan pulai ini sama artinya dengan menghidupkan kembali tanah mati (*iddle aset*) dan menghasilkan manfaat baik bagi yang mengelola tanah mati tersebut maupun bagi negara yang mendapatkan pos pemasukan dari sektor ini.

Selain itu, Abu Yusuf juga mengatur masalah sungai Tigris dan Efrat sebagai sungai yang potensial digunakan untuk irigasi tanah pertanian yang menjadi salah satu pos pemasukan negara terbesar. Selain untuk irigasi, air sungai dimanfaatkan juga sebagai air minum bagi masyarakat. Hal ini dibenarkan dengan pendapat Abu Yusuf sebagai berikut:

Air minum tidak sama dengan air irigasi, penanggung jawab sungai yang digunakan untuk air minum berhak melarang, jika ada petani yang mengambil airnya untuk irigasi pohon kurma miliknya, jika hal itu membahayakan.¹³²

Jadi, dalam pengelolaan sungai seperti sungai Tigris dan Efrat serta sungai-sungai lainnya, harus dikelola secara profesional. Hal ini dilakukan agar sungai dapat dimanfaatkan baik untuk irigasi maupun sebagai air minum. Dalam pengelolaannya juga harus memisahkan kedua hal tersebut untuk mencegah terjadinya pencemaran sungai yang dikhususkan untuk keperluan minum masyarakat.

Pemanfaatan air sungai di masa Harun ar-Rasyid juga digunakan sebagai air kemasan yang nantinya akan dijual. Mengenai persoalan ini, juga tidak luput dibahas oleh Abu Yusuf dalam kitab *al-kharaj* seperti berikut ini:

Dan diperbolehkan jual beli air yang telah ditampung atau dikemas. Jika ia telah menampungnya dalam tampungan, maka boleh baginya menjualnya,

¹³²Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 94.

atau jika ia membuat sebuah perusahaan air, lalu menampung air sebanyak-banyaknya, maka baik baginya untuk menjualnya.¹³³

Maka dapat disimpulkan dari uraian tersebut bahwa air dapat dimanfaatkan siapa saja untuk diperjualbelikan kepada penduduk yang membutuhkan dan negara pun membolehkan hal tersebut. Yang tidak diperbolehkan untuk diperjual belikan ketika *ibnu sabil* atau binatang ternak yang melewati mata air milik penduduk yang belum berbentuk kemasan siap jual.

2) Bidang Aset Produktif Milik Negara

Mengenai bidang aset produktif yang menjadi milik negara, dibagi menjadi dua pembahasan oleh Abu Yusuf dalam kitab *al-kharaj*.

a) *Qatha'i*

Qatha'i adalah tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yang dikehendakinya setelah memberikan kontribusi bagi negara. Mengenai persoalan ini juga di bahas oleh Abu Yusuf dalam kitabnya sebagai berikut:

Status tanah tersebut sama seperti tanah yang tidak dimiliki oleh siapapun atau menjadi warisan seseorang, maka seorang kepala negara yang adil berhak untuk menghadiahkannya atau memberikannya kepada orang yang telah berjasa dalam Islam.¹³⁴

Jenis tanah yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat merupakan tanah-tanah yang memiliki beberapa ketentuan dan tentunya tanah tersebut hak milik negara. tidak hanya sampai memberikan tanah kepada rakyat yang dikehendakinya sebagai bentuk hadiah, hasil dari pengolahan tanah tersebut akan dikenakan pajak yang jumlah pengenaan pajaknya mengikuti kondisi dari hasil produksi tanah tersebut.

b) Tanah Mati/Menganggur (*Mawatul Ardh*)

¹³³Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 95.

¹³⁴Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 58.

Mawatul Ardh atau tanah mati merupakan aset negara yang belum pernah dikelola oleh siapapun, pemerintah memiliki hak untuk memberikan tanah jenis ini kepada seseorang yang ingin mengelolanya. Hal itu sebagaimana yang diungkapkan Abu Yusuf sebagai berikut:

Anda berhak selaku pemimpin negara untuk memberikan tanah tersebut kepada siapa saja yang anda sukai, dan saya memandang anda boleh menyewakannya atau melakukan apa saja yang mengandung kebaikan (*maslahat*).¹³⁵

Barang siapa yang menghidupkan tanah mati, maka ia berhak mengelolanya dan orang yang memagari tanah tidak berhak lagi atas tanah tersebut setelah menelantarkannya selama tiga tahun.¹³⁶

Uraian Abu Yusuf di atas mengindikasikan bahwa tanah yang awalnya tidak dimiliki oleh siapapun namun termasuk aset negara, ketika diberikan untuk dikelola maka yang mengelola tanah tersebut berhak untuk menjual atau mewariskannya dikemudian hari. Pemerintah juga berhak untuk mendapatkan pajak yang dikenakan dari hasil produktif tanah tersebut. Pemanfaatan tanah mati tersebut juga memiliki aturan sendiri. Jika yang mengelolanya tidak mampu untuk melakukan aktivitas lagi dalam kurun waktu 3 tahun, maka akan dicabut hak atas tanah tersebut kepadanya. Konsep kepemilikan umum ini, dirancang oleh Abu Yusuf dengan melihat *kemaslahatan* yang akan dicapai ketika diterapkan.

2. Pengeluaran dalam Tinjauan *Al-Kharaj* Abu Yusuf

Pembahasan mengenai pengeluaran negara yang dikemukakan oleh Abu Yusuf dalam kitabnya tidak serinci pembahasan pemasukan negara. Adapun yang menjadi pos-pos pengeluaran negara dalam tinjauan *al-kharaj* Abu Yusuf yaitu

¹³⁵Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 64.

¹³⁶Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim, *Al-Kharaj*, h. 65.

belanja pegawai, pertahanan militer, pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, proyek infrastruktur dan *mustahik* zakat.

a. Belanja Pegawai

Pemerintah memiliki kewajiban menanggung semua pengeluaran yang ditujukan untuk kepentingan pelayanan publik yang manfaatnya kembali kepada masyarakat sendiri, hal itu sebagai mana diterangkan oleh Abu Yusuf sebagai berikut:

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

Penjelasan Abu Yusuf di atas tentang pengeluaran untuk belanja pegawai menunjukkan biaya yang digunakan berasal dari pos-pos pemasukan seperti yang dijelaskan. Baik itu pendapatan yang berasal dari zakat dengan melihat golongan *mustahik* yang termasuk di dalamnya dan juga pendapatan dari pos-pos pemasukan lainnya.

b. Pertahanan Militer (*U'thoyatul Junud*)

Abu Yusuf mencatat bahwa Umar bin Khattab membagikan kekayaan dari *baitul mal* untuk sektor militer dengan membedakan antara golongan sahabat yang dahulu memerangi Rasulullah sebelum mereka masuk Islam, dengan sahabat yang dari awal bersama Rasulullah memerangi orang-orang kafir.¹³⁷ Berdasarkan hal

¹³⁷Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islam: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 124.

tersebut dapat dipahami bahwa Abu Yusuf dalam merancang konsep pengeluaran negara untuk sektor pertahanan militer dengan mendasar pada konsep yang diterapkan oleh Umar bin Khattab di masa pemerintahannya. Begitupun untuk persoalan perincian jumlah pembagian yang akan diterima bagi orang-orang yang bergabung dalam pertahanan militer.

c. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat (*Minimum Level of Living*)

Fondasi utama negara Islam dalam kebijakan ekonomi yaitu pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Sebagai karakteristik dari Ekonomi Islam, Abu Yusuf juga menjelaskan mengenai hal ini sebagai berikut:

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

Memberikan makanan bagi orang yang ada dipenjara merupakan suatu bentuk jaminan sosial. Menurut Abu Yusuf, negara memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yang tidak memiliki kesanggupan dalam memenuhinya. Siapapun berhak untuk menerima bentuk jaminan sosial, tidak terkecuali orang-orang yang memiliki catatan kejahatan, namun dengan syarat memenuhi kriteria yang telah ditentukan negara.

d. Proyek Infrastruktur

Negara memiliki tanggung jawab untuk menanggung biaya infrastruktur. Biaya ini diambil dari *baitul mal*. Hal ini seperti yang diterangkan oleh Abu Yusuf, yaitu:

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

Dikategorikan sebagai sungai terbesar dimasa pemeritahan Harun ar-Rasyid yang potensial terhadap irigasi pertanian, perbaikan sungai ini menjadi perhatian besar pemerintah. Dapat disimpulkan bahwa dana perbaikannya diambil dari *baitul mal*. Pendapat lain Abu Yusuf sebagaimana dideskripsikan berikut:

Aku berpendapat agar sebaiknya anda menginstruksikan para petugas *kharaj* untuk merespon jika para penduduk datang lalu menginformasikan bahwa mereka memiliki sungai tua dan tanah-tanah luas yang menganggur. Karena jika mereka mengelola sungai itu dengan (dengan baik) dan menggantinya lalu dialiri irigasi, tanah tersebut akan menjadi subur/produktif, (jika demikian) maka *kharaj* pun bertambah. Dalam hal ini hendaknya engkau menugaskan seseorang yang dikenal integritasnya, baik dalam agama dan amanatnya, setelah itu engkau kirim ia untuk urusan tersebut, sehingga dapat melihat dilapangan kemudian mendiskusikannya dengan dengan para ahli pribumi yang dikenal baik agama dan amanatnya selain juga penduduk setempat yang memiliki pengalaman dan keahlian serta tidak membawa bertujuan untuk kepentingan pribadi. Manakala mereka semuanya sepakat bahwa ada manfaat bersama yang diperoleh serta meningkatnya jumlah *kharaj*, engkau harus segera mengeksekusi penggalian sungai-sungai tersebut dan dibiayai oleh baitul mal, sementara penduduk tidak dibebankan biaya apapun, pada dasarnya lebih baik mereka mengelola tanah itu dari pada menghancurkannya dan lebih baik menetap dari pada pergi dengan membawa harta lalu menjadi lemah, (yang terpenting ialah) setiap ada kemaslahatan untuk para pembayar *kharaj* khususnya untuk tanah dan sungai mereka, lalu mereka meminta pemerintah untuk memperbaikinya, maka segala respons permintaan itu manakala tidak membahayakan dan merugikan penduduk lain, jika demikian, maka jangan engkau respons.

Dari uraian pendapat Abu Yusuf di atas, dapat disimpulkan bahwa negara juga membiayai penggalian ataupun perbaikan sungai-sungai milik rakyat yang harusnya produktif namun karena adanya kerusakan sehingga tidak dapat digunakan sementara. Dana dari *baitul mal* digunakan untuk memperbaikinya tanpa mengambil dana sedikitpun dari pemiliknya. Bantuan diberikan pemerintah karena

dianggap adanya manfaat yang akan diperoleh dari perbaikan tersebut. Jika sungai-sungai rakyat yang awalnya tidak dapat difungsikan dengan baik, setelah dilakukan perbaikan maka sungai tersebut dapat digunakan sebagai irigasi lahan pertanian. Hal ini tentunya akan meningkatkan jumlah pemasukan negara dari sektor pembayaran pajak pertanian.

e. *Mustahik* Zakat

Zakat sebagai kewajiban yang diberlakukan bagi kaum Muslim untuk dibayarkan ke negara ketika mencapai *haul* dan *nishab*-nya. Penyaluran zakat ditujukan kepada golongan-golongan yang berhak untuk diberikan dan hal ini telah di atur di dalam al-Qur'an tepatnya pada Q.S At-Taubah (9) : 60

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ - ٦٠

Terjemahnya:

*“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana.”*¹³⁸

Seperti halnya yang dikemukakan oleh Ulama lainnya, Abu Yusuf dalam persoalan *mustahik* zakat mencatat bahwa terdapat delapan golongan penerima dana zakat. Mengenai *mustahik* zakat, tidak ada persoalan diantara para ulama maupun Abu Yusuf karena jelas dasar dan ketentuannya dalam al-Qur'an sebagai dasar utama umat Islam. Dalam konsep kebijakan pengelolaan keuangan publik,

¹³⁸Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan*, h. 196.

dari golongan *mustahik* zakat, Abu Yusuf poin-poinkan sebagai pos-pos pengeluaran atau pembelanjaan negara.

BAB III

**ANALISIS PERBANDINGAN PEMIKIRAN ABU YUSUF DAN
PEMIKIRAN CENDEKIAWAN MUSLIM DALAM
KEUANGAN PUBLIK ISLAM**

A. Sejarah Keuangan Publik Sebelum dan Setelah Kedatangan Islam

Ekonomi Islam merupakan salah satu jenis dari sistem ekonomi yang berkembang saat ini. Sistem ekonomi ini mengalami perkembangan terutama di negara mayoritas muslim. Ekonomi Islam hadir secara bertahap dan melalui beberapa fase tertentu. Ekonomi yang berlandaskan dengan ajaran Islam ini, dicetuskan oleh beberapa konsep pemikiran dan diikuti dengan praktik dari konsep tersebut. Salah satu konsep pemikiran dari sistem Ekonomi Islam yaitu konsep keuangan publik.

Keuangan publik sebagai ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah menjadi sebuah konsep pemikiran yang banyak di bahas oleh Cendekiawan Ekonomi baik itu dari segi Islam maupun non-Islam.

Penerapan konsep keuangan publik, dapat dilihat dari penerapan instrumen-instrumen keuangan publik itu sendiri dalam pemerintahan sebuah negara. Pajak merupakan salah satu instrumen utama keuangan publik sebuah negara.

Perpajakan atas barang-barang di wilayah perbatasan atau di persimpangan perbatasan tertentu telah dipraktikkan hampir sejak dimulainya perdagangan antarwilayah secara internasional. Peraturan mengenai pajak perdagangan atau yang disebut juga dengan bea cukai dan diistilahkan sebagai *ushr* dalam sistem ekonomi Islam, telah ditetapkan oleh orang-orang Yunani kuno di masa sebelum Islam. Penetapan tersebut yaitu dengan mengenakan pajak atas barang-barang dagangan dan juga hasil bumi yang berasal dari luar negara pemerintahan Athena

dengan pengenaan pajak sebesar 2,5%. Pemerintahan bangsa Mesir kuno juga mengalami tambahan pemasukan yang besar pada kas pemerintah di masa kekuasaan Romawi. Hal ini disebabkan karena adanya hubungan perdagangan Mesir dengan penduduk Noubia. Iskandariah pada masa sebelum Islam merupakan salah satu jembatan dunia yang amat penting.¹³⁹

Dari pemaparan di atas dalam sebuah literature, pengenaan tarif pajak telah ditetapkan dan diterapkan jauh sebelum Islam datang. Konsep pajak atas barang dagangan (bea cukai) yang diterapkan tersebut sama dengan konsep pajak atas barang dagangan (*ushr*) dalam konsep keuangan publik Islam.

Pajak pertama kali dikenalkan pada periode Romawi kuno adalah bea cukai atau pajak atas ekspor dan impor yang disebut *Portoria*. Pada saat itu, pajak perorangan tidak dikenakan pada warga negara melainkan ditarik dari komunitas bisnis negara asing.¹⁴⁰ Sistem pengenaan pajak saat ini di era modern, sama dengan sistem pengenaan pajak bea cukai pada periode Romawi kuno walaupun tentunya memiliki perbedaan pengenaan persentase tarif pajak. Pada periode tersebut juga belum dikenakan pajak perorangan seperti saat ini khususnya di Indonesia yang mengenakan Wajib Pajak (WP) orang pribadi sebagai subjek pajak yang telah memperoleh penghasilan dalam negara.

Keuangan publik di masa pra Islam tepatnya di Arabia dan wilayah sekitar Bizantium dan Sasaniyyah juga diterapkan pajak dengan ditetapkannya tarif pajak oleh kepala pasar sebesar 10% atas barang dagangan yang di bawah masuk ke wilayahnya oleh para pedagang asing. Selain itu, masing-masing suku di

¹³⁹Nurul Huda., dkk, *Keuangan Publik Pendekatan Instrumen Kebijakan dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2015), h. 168-169.

¹⁴⁰Sahabuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik Konsep Perpajakan dan Peran Bait Al-Mal*, (Bandung: Nuansa, 2005).

semenanjung Arabia menetapkan pajak atas barang-barang dagangan yang diimpor pedagang asing melalui rute suku tersebut.

Dikisahkan pula dalam literature lain tentang keuangan publik Dunia Kuno dan abad pertengahan eropa. Dalam catatan sejarah, para pejabat Dunia Kuno seperti India Kuno, Mesir Kuno, Yunani Kuno maupun Romawi pernah melakukan kebijakan yang terkategori sebagai kebijakan keuangan publik baik pada sisi penerimaan maupun pada sisi pembelanjaan. Praktik-praktik keuangan publik selain telah dilakukan pada masa peradaban Dunia Kuno, juga telah dilakukan selama abad pertengahan di wilayah Eropa. Pola keuangan publiknya dapat dibagi ke dalam dua masa yakni masa pra-pencerahan/*pre-enlightment* era (476-1200M) dan masa pencerahan/*enlightment* era (1200-1500M).¹⁴¹

Di India kuno, praktik-praktik keuangan publik dapat diketahui karena adanya kitab-kitab India yang menceritakannya secara detail. Kitab-kitab tersebut seperti Kitab Mahabrata, Manu Smriti, Arthashastra dan Brahaspati. Dari kitab-kitab tersebut, keuangan publik yang diterapkan yaitu dengan dilakukannya pemungutan pajak. Pemerintah berhak untuk mengumpulkan uang dari rakyat dengan sistem perpajakan. Jenis pajak yang dikenakan masyarakat yaitu pajak atas tanah yang dipungut berdasarkan tahapan yang telah ditentukan. Selain itu, pemungutan pajak tidak boleh terlalu memberatkan dan juga harus selaras dengan kemakmuran rakyat.

Pada masa Yunani Kuno, ditetapkan pajak atas tanah sebagai pemasukan utama negara. di Mesir ditetapkan pajak tanah dan pajak kepala atau pajak perseorangan khusus untuk penduduk laki-laki yang berusia 14 hingga 62 tahun. Adapun di Romawi, seperti yang telah di paparkan sebelumnya dalam literature

¹⁴¹Solikin M. Juhro., dkk, *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2019), h. 142-144.

lain, ditetapkan pajak tanah, pajak warisan, dan juga penetapan pajak kepala terhadap komunitas bisnis asing. Walaupun tidak secara jelas dikisahkan seperti di India Kuno yang dikisahkan dalam kitab, tetapi keakuratan sistem keuangan publik di Yunani Kuno, Mesir dan Romawi telah dikonfirmasi melalui beberapa studi.

Di masa pra-pencerahan di Eropa abad pertengahan sebenarnya tidak terdapat sistem pengelolaan keuangan yang secara khusus menjalankan aktivitas keuangan publik. Namun, pajak tetap ditetapkan sebagai sumber pendanaan utama kerajaan. Jenis pajak yang ditetapkan pun lebih bervariasi di banding masa-masa sebelumnya. Terdapat pajak tanah, pajak harta benda, bea cukai, pajak yang dikenakan atas perkebunan (*taille*), pajak konsumsi tembakau, anggur, garam dan komoditas-komoditas lain. Pajak tanah merupakan jenis pajak yang menjadi sumber pendapatan utama kerajaan-kerajaan Eropa. Selain itu, hampir tidak ada catatan yang merincikan pembelanjaan publik pada sisi pembelanjaan.

Masa pencerahan di Eropa pada abad pertengahan, diterapkan sistem perpajakan modern yang ada di Inggris pada abad 14 M. Sistem pajak yang diterapkan yaitu dengan mengenakan pajak kepala yang ditujukan untuk laki-laki dan perempuan kecuali pengemis. Begitupun dengan sistem pajak kepala yang dikenakan berdasarkan kelas sosial atas kekayaan yang dimilikinya.

Praktik keuangan publik selain muncul di berbagai peradaban Dunia Kuno dan peradaban Eropa abad pertengahan, juga muncul di wilayah Arab. Pada masa abad pertengahan, perekonomian bangsa Arab memiliki kemajuan tertinggi di dunia. Kemajuan ekonomi tersebut karena kemunculan agama Islam yang di bawah oleh Nabi Muhammad Saw. Ajaran Islam tidak hanya mengajarkan tentang perkara akidah tentang hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi juga mengajarkan tentang hubungan manusia dengan manusia lainnya dalam perkara muamalah.

Dalam perkara muamalah, di ajarkan dasar-dasar keuangan publik yang harus dilakukan dengan berlandaskan ajaran Islam.¹⁴²

Masa peradaban Islam yang diawali dengan masa pemerintahan Nabi Muhammad Saw. Pada masa tersebut, panduan dalam perkara muamalah termasuk masalah keuangan publik didasarkan atas Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad Saw. Konsep keuangan publik diterapkan dengan membagi sisi penerimaan dan juga sisi pengeluaran negara. Berbeda dengan masa sebelumnya yang menetapkan pajak sebagai sumber utama pendapatan banyak negara dan kerajaan pada masa tersebut, di masa pemerintahan Nabi Muhammad Saw. zakat merupakan sumber pendapatan utama negara. Selain zakat, sumber pendapatan negara lainnya yaitu wakaf, *kharaj* (pajak bumi), *ghanimah* (harta rampasan perang), *fa'y* (harta rampasan tanpa perang), *awfal fadhilah* (harta warisan), *khums*, *jizyah* (pajak untuk masyarakat non-muslim), sedekah dan sebagainya.

Mengenai persoalan pengeluaran negara, Nabi Muhammad Saw. sebagai pemimpin negara pada saat itu, menjabarkan secara rinci untuk apa saja dana pendapatan negara akan dikeluarkan. Namun, pengeluaran dari pendapatan zakat merupakan pengeluaran rutin negara yang disalurkan kepada kelompok-kelompok penerima zakat yang telah ditetapkan seperti yang ada di dalam Al-Qur'an.

Pembahasan konsep keuangan publik masa pemerintahan Nabi Muhammad Saw. dibahas pula dalam literature lainnya. Dalam persoalan pengeluaran negara, masyarakat yang memiliki kategori untuk ikut berperang memperoleh gaji dari negara. walaupun gajinya tidak tetap, namun diperbolehkan mendapatkan bagian dari harta rampasan perang (*ghanimah*) , seperti senjata, kuda, unta dan barang bergerak lainnya. Pada sisi penerimaan negara, pendapatan diperoleh dari zakat,

¹⁴²Solikin M. Juhro., dkk, *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*, h. 142-144.

ghanimah, khums, fay'i, waqaf berupa tanah pemberian seorang *Rabbi* dari *Bani Nadhir* bernama Mukhairik yang telah masuk Islam, *kharaj, ushr, dan jizya*. Dari sisi pengeluaran negara, di bagi menjadi pengeluaran primer dan pengeluaran sekunder.¹⁴³

Rasulullah Saw. sebagai pemimpin negara, tidak mendapatkan gaji sedikitpun dari negara maupun masyarakat. Hal ini karena hampir tidak ada pendapatan maupun pengeluaran negara. Sehingga pada fase awal ini, Rasulullah Saw. sebagai kepala negara hampir seluruh pekerjaan yang dilakukannya tidak mendapatkan upah. Namun dikisahkan, beliau menerima hadiah kecil yang umumnya berupa bahan makanan. Penetapan pendapatan dan pengeluaran negara, dilakukan setelah turunya surah Al-Anfal pada waktu *Perang Badar* di tahun 2 *Hijriyah* yang membahas mengenai hasil dari rampasan perang (*ghanimah*) disebutkan pula mengenai *khums*.

Setelah Rasulullah wafat, seluruh tampuk kepemimpinan pemerintah, negara dan keagamaan diserahkan kepada empat sahabat pilihan yang disebut *Khulafaurrasidin*. Keempat sahabat tersebut adalah khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq r.a; khalifah Umar bin Khatthab r.a; khalifah Utsman bin Affan r.a; dan khalifah terakhir yaitu khalifah Ali bin Abi Thalib r.a.¹⁴⁴

Keempat khalifah ini dalam masa pemerintahannya melakukan kebijakan keuangan publik negara dengan sistem yang tentunya memiliki perbedaan. Perbedaannya akan terlihat dari instrumen yang ditetapkan sebagai instrumen keuangan publik negara, sistem pendapatan dan pengeluaran negara, dan kebijakan keuangan publik lainnya.

¹⁴³Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 46-57.

¹⁴⁴Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf: Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, h. 183.

Abu Bakar Ash-Shiddiq r.a menjadi khalifah pertama Islam yang menggantikan Nabi Muhammad Saw. setelah beliau wafat. Kebijakan keuangan publik di masa pemerintahan beliau yaitu dalam persoalan zakat dan pengangkatan gaji khalifah. Umar bin Khattab r.a menjadi khalifah kedua umat Islam, beliau melakukan banyak sekali terobosan baru yang berkaitan dengan keuangan publik. Utsman bin Affan r.a menjadi khalifah ketiga umat Islam, secara umum kebijakan publik yang dilakukannya secara umum hampir sama dengan yang dilakukan oleh khalifah sebelumnya yakni Umar bin Khattab r.a. Dan khalifah Ali bin Abi Thalib r.a menjadi khalifah keempat umat Islam sekaligus penutup Khulafaur Rasyidin. Kebijakan keuangan publik yang dilakukannya cenderung sama dengan khalifah Abu Bakar dibandingkan khalifah Umar dan khalifah Utsman.¹⁴⁵

Abu Bakar menjabat selama 2 tahun sebagai khalifah pertama yang menggantikan Nabi Muhammad Saw. dalam melanjutkan pemerintahan negara. Kebijakannya yaitu tetap mempertahankan petugas zakat yang telah ditunjuk di masa pemerintahan sebelumnya. Kebijakan lainnya adalah tetap menerapkan kebijakan *budget balance*, yaitu kebijakan menyalurkan dana yang ada di *baitul mal* kepada kelompok yang berhak secara adil tanpa membedakan status. Kebijakan ini untuk menghindari terjadinya pengendapan dana di lembaga pengelola keuangan negara.

Pengangkatan Abu Bakar menggantikan Nabi Muhammad Saw. menjadi masalah bagi kaum *Muhajirin* dan *Anshor* (konflik internal) serta munculnya pemberontakan untuk memisahkan diri dari pemerintahan Madinah. Para pemberontak berasal dari dua kelompok, yaitu kelompok pertama ada kumpulan dari mereka yang kembali balik untuk menyembah berhala di bawah pimpinan

¹⁴⁵Solikin M. Juhro., dkk, *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*, h. 148-152.

Musailamah, Tulaihah, Sajah dan lainnya. Kelompok kedua yaitu kelompok yang menyatakan permusuhan terhadap Islam tetapi hanya memberontak kepada negara. Para pemberontak beranggapan bahwa pembayaran zakat hanya sah dibayarkan kepada Rasulullah Nabi Muhammad Saw. sehingga pemberontak menolak untuk membayar zakat ketika khalifah Abu Bakar menjabat sebagai kepala negara.¹⁴⁶

Terjadinya pemberontakan ini membuat khalifah Abu Bakar mengambil kebijakan yaitu dengan melakukan perlawanan dengan mendeklarasikan perang terhadap kelompok yang menolak untuk membayar zakat (Perang Riddah). Dengan demikian, dikisahkan bahwa hal inilah yang menjadi perbedaan kebijakannya dengan Nabi Muhammad Saw. karena dianggap Rasulullah tidak pernah mengajarkan untuk memerangi sesama umat Muslim.

Kebijakan keuangan publik lainnya yang dilakukan oleh khalifah Abu Bakar yaitu dengan melakukan pengangkatan gaji khalifah, karena ia menganggap tugas khalifah sudah cukup berat untuk dibagi dengan tugas personal dalam mencukupi kebutuhan keluarganya. Sehingga diambillah biaya untuk memenuhi kebutuhan keluarga khalifah dari *Baitul Mal* selama masa pemerintahannya.

Pada masa pemerintahan Umar bin Khattab, wilayah kekuasaan Islam sudah sangat luas hingga mencapai wilayah Syam (Syria, Palestina, Yordania dan Lebanon), Irak dan Mesir. Salah satu konsekuensi dari meluasnya wilayah dalam bidang keuangan publik adalah semakin meningkatnya penerimaan negara. Untuk menampung penerimaan yang semakin banyak maka dibangunlah *Baitul Mal* secara permanen.¹⁴⁷

Sistem *Baitul Mal* sebagai lembaga pengelolaan keuangan negara dari awal masa pemerintahan Islam sudah digunakan khususnya dalam mengelola

¹⁴⁶Nurul Huda., dkk, *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoritis*, h. 163.

¹⁴⁷Solikin M. Juhro., dkk, *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*, h. 148-149.

pendapatan dan pengeluaran keuangan publik. Namun, barulah di masa pemerintahan khalifah kedua *Baitul Mal* dibangun secara permanen. Meningkatnya penerimaan *Baitul Mal* tidak lepas dari kebijakan yang diterapkan oleh khalifah Umar.

Pajak (*bea cukai*) dikenal dalam *al-Kharaj* dengan istilah *ushr*, sebagaimana telah dijelaskan di awal, bahwa *ushr* pertama kali diberlakukan pada masa khalifah Umar bin Khattab ketika Abu Musa Al-Asy'ari menulis surat kepada beliau dan menceritakan bahwa pedagang kaum muslimin yang mendatangi wilayah *kafir harb* dikenakan *ushr* (1/10), lalu Umar memerintahkan agar Abu Musa mengambil jumlah pajak yang sama dari mereka, yaitu *harb* 10% dan dari ahli *dzimmah* 5% serta dari kaum muslimin 2,5% dengan batas minimal jumlah barang dagangan mencapai 200 dirham.¹⁴⁸

Penerapan *bea cukai* di masa pemerintahan khalifah Umar ditetapkan kepada pedagang asing atas barang dagangannya yang memasuki wilayah-wilayah ketentuan yang telah ditetapkan pemerintahan. Kebijakan ini akhirnya ditetapkan di masa-masa pemerintahan selanjutnya bahkan hingga saat ini dalam ekonomi modern seperti Indonesia masih diterapkan sistem perpajakan atas barang dagangan yang diekspor maupun diimpor (*bea cukai*).

Masa pemerintahan Islam selanjutnya yaitu dibawah pimpinan khalifah ketiga Utsman bin Affan mengeluarkan kebijakan yang berbeda dengan khalifah sebelumnya yaitu khalifah Umar. Kebijakan yang dimaksud yaitu melakukan penyerahan pengelolaan tanah yang menganggur (*sawafi land*) kepada masyarakat Muslim. Kebijakan ini dinilai cukup efektif dalam meningkatkan pendapatan negara walaupun awalnya menciptakan sebuah polemik karena masyarakat

¹⁴⁸Nurul Huda., dkk, *Keuangan Publik Pendekatan Instrumen Kebijakan dalam Perspektif Islam*, h. 195.

pengelola tanah tersebut banyak yang berasal dari keluarga khalifah Utsman sebagai pemimpin pada saat itu.

Kebijakan lainnya yaitu dengan mengganti pejabat dengan gubernur yang lebih produktif dalam mengumpulkan dana negara. Inovasi lain yang diterapkan oleh khalifah Utsman yaitu dengan menerapkan sistem *self-assesment*, yaitu sistem yang memiliki kewenangan untuk menghitung sendiri besaran pajak dan zakat yang harus dibayarkan ke negara atas harta yang dimiliki. Sistem ini dibuat untuk menghindari oknum pengumpul pajak dan zakat yang berbuat tidak adil.

Kebijakan dalam bidang keuangan publik dari Ali sebagai khalifah terakhir yaitu mengembalikan sistem keuangan publik pada masa Abu Bakar, sedangkan pada sisi pembelanjaan publik, pos-pos pengeluaran menyerupai yang dilakukan oleh khalifah Umar dan Utsman, namun yang menjadi perbedaan dengan kebijakan khalifah Ali yakni dalam pengeluaran untuk armada laut.¹⁴⁹

Sistem *budget balance* merupakan sistem keuangan publik di masa pemerintahan khalifah Abu Bakar yang diterapkan kembali di masa pemerintahan khalifah Ali bin Abi Thalib. Perbedaan penerapan sistem ini dalam dua masa pemerintahan, yaitu di masa khalifah Ali sistem ini dilakukan di tiap minggu tepatnya di hari kamis. Hal ini yang menjadi inovasi khalifah Ali yang berbeda dengan sistem yang diterapkan di masa sebelumnya. Walaupun sama-sama memiliki tujuan dari sistem ini yaitu untuk segera membagikan dana yang ada di *baitul mal* dengan tujuan agar dana tidak mengendap.

Kebijakan pada sisi pembelanjaan publik, yaitu khalifah Ali menghapuskan konsep pengelolaan keuangan publik dari sisi pengeluaran armada laut yang telah diterapkan dimasa pemerintahan khalifah Umar dan khalifah Utsman. Hal ini

¹⁴⁹Solikin M. Juhro., dkk, *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*, h. 148-152.

karena, beliau menganggap armada laut belum terlalu diperlukan oleh umat Islam pada masa tersebut. Kebijakan lain yang dilakukan oleh khalifah Ali yaitu membangun sistem keamanan secara formal yang dinamakan *syurthah*. Walaupun sistem ini telah diterapkan sebelumnya di masa pemerintahan khalifah Umar, yang membedakannya yaitu di masa khalifah Ali lebih mengorganisir lagi personil keamanan tersebut dengan tujuan agar lebih efektif dalam menjaga keamanan yang terbilang semakin memburuk pada saat itu.

B. Selayang Pandang Pemikiran Cendekiawan Muslim Tentang Keuangan Publik Islam

Konsep Keuangan Publik Islam dapat dilihat dalam pemikiran dan juga praktik-praktik yang diterapkan di masa pasca pemerintahan Khulafaurrasidin. Setelah masa pemerintahan para khalifah berakhir sebagai pemimpin yang menggantikan sekaligus melanjutkan pemerintahan ketika Rasulullah Nabi Muhammad Saw. wafat, masa selanjutnya yaitu Masa Bani Umayyah (611-750 M), Masa Bani Abbasiyah (750-847 M—132-232 H), Periode Pertama (Masa Awal Islam - 450 H/1058 M), Periode Kedua (450-850 H/1058 M-1446 M), Periode Ketiga (850-1350 H/ 1446-1932 M), hingga Periode Kontemporer (1930-sekarang).

Cendekiawan Muslim bermunculan dengan berbagai konsep pemikirannya dalam persoalan ekonomi Islam. Untuk pemikirannya atas konsep Keuangan Publik Islam, dapat dilihat dalam uraian sebagai berikut:

1. Khalifah Umar ibn Abdul Aziz

Salah satu pemikiran khalifah yang berkembang di Masa Bani Umayyah yaitu khalifah Umar ibn Abdul Aziz. Pemikirannya yang dicerminkan dalam kebijakan

keuangan publik yang diterapkannya dalam memimpin negara yaitu mewajibkan pembayaran *kharaj* kepada umat Islam dan *jizyah* (pajak jiwa) kepada non-Muslim.¹⁵⁰

Kebijakan ini merupakan lanjutan dari penerapannya di masa-masa pemerintahan sebelumnya. Kebijakan ini diterapkan oleh khalifah Umar ibn Aziz karena menurutnya harus ada perimbangan dalam hal kewajiban pada negara. Ia beranggapan bahwa sangat tidak adil apabila kaum non-Muslim ikut membayar pajak *kharaj* (tanah) sedangkan banyak diantaranya tidak tergolong kaya, sehingga mereka dikenakan wajib atas pajak *jizyah* sebagai bentuk perlindungan diri bagi wajib pajak yang ada di wilayah kekuasaan Islam. Sedangkan pajak *kharaj* ditetapkan kepada penduduk Muslim karena sebagian diantaranya mampu membayar pajak dan tergolong kaya.

Lebih jauh lagi khalifah Umar ibn Aziz menerapkan kebijakan otonomi daerah. Setiap wilayah Islam mempunyai wewenang untuk mengelola zakat dan pajak sendiri-sendiri dan tidak diharuskan menyerahkan upeti kepada pemerintah pusat. Bahkan sebaliknya, pemerintah pusat akan memberikan bantuan subsidi kepada setiap wilayah Islam yang minim pendapatan zakat dan pajaknya.¹⁵¹

Ketika terjadi *surplus* dalam pengelolaan kekayaan masing-masing negara, diharapkan untuk mengalihkan ke daerah yang kekurangan dana. Dalam kebijakan pendapatan negara, khalifah Umar ibn Aziz mengklasifikasikan pemasukan negara yang berasal dari zakat, harta rampasan perang dan pajak penghasilan yang berasal dari pertanian. Adapun kondisi *baitul mal* di masa ini, walaupun sudah dikembalikan ke posisi yang sebenarnya namun tidak dapat bertahan lama. Kondisi ini pun berlangsung sampai di masa kekhalifahan Dinasti Abbasiyah.

¹⁵⁰Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 115.

¹⁵¹Imaduddin Kholil, *Umar bin Abdul Aziz: Perombakan Wajah Pemerintahan Islam*, (Solo: Pustaka Mandiri, 1992), h. 128.

2. Harun al-Rasyid

Khalifah Harun ar-Rasyid sebagai salah satu khalifah di masa Dinasti Abbasiyah memiliki pemikiran dalam masalah keuangan publik. Dalam konsep pendapatan negara, selain dari sektor perdagangan, pertanian, dan perindustrian, khalifah Harun ar-Rasyid menetapkan pajak sebagai sumber pendapatan negara. Di masanya, pemasukan negara dari sektor ini mencapai 272 juta *dirham* dan 4,5 juta *dinar*.¹⁵²

Tidak hanya pendapatan dari sektor tersebut, pendapatan dari sektol lain yaitu yang berasal dari *jizyah*. Pajak *jizyah* merupakan pajak yang berwujud loyalitas karena pembayaran dilakukan atas bentuk perlindungan bagi wajib pajak karena berada di wilayah kekuasaan Islam.

Terdapat klasifikasi pembayaran *jizyah*, mereka yang kaya dikenakan *jizyah* dengan tarif sebesar 48 *dirham*, golongan ekonomi menengah sebesar 24 *dirham* dan golongan di bawahnya hanya sebesar 12 *dirham* per kepala. Pembayarannya pun bersifat *fleksibel*, ada yang membayarnya dengan uang adapula dengan dengan hewan ternak dan juga barang dagangan. Kewajiban ini berlaku sekali setahun.¹⁵³

Zakat adalah harta yang dipungut karena telah mencapai *nishab* nya dan ditetapkan khusus untuk umat Muslim, *'asyur al-tijarah* adalah pajak yang dikenakan bagi pedagang non-Muslim yang melakukan perdagangan di wilayah kekhalifahan Islam, dan *kharaj* adalah pajak tanah yang dikenakan untuk kaum non-Muslim dan dapat dikenakan bagi kaum Muslim dengan beberapa ketentuan. Ketiga jenis pendapatan ini merupakan sumber pendapatan lainnya di masa khalifah Harun ar-Rasyid.

3. Ibnu Khaldun (1332 M-1406 M)

¹⁵²Muhammad Khudari Biek, *Mudharabah Tarikh al-Umam al-Dawlah al'Abbasiyah*, (Kairo: Mathba'ah al-Istiqomah, 1945), h. 242-243.

¹⁵³Muhammad Iqbal, *Fiqh al-Siyasah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 280.

Ibnu Khaldun dalam makro ekonomi, meletakkan dasar dari apa yang disebut oleh Keynes dengan *aggregate affective demand*, *multiplier effect* dan *equality of income and expenditure*. Ketika ada lebih banyak total permintaan karena ada peningkatan *populasi*, maka akan ada lebih banyak produksi, laba dan pajak. Ibn Khaldun juga menjadi *kontributor* pertama dan utama untuk mengenakan teori pajak dalam sejarah.¹⁵⁴ Dikatakan sebagai *kontributor* karena ia merupakan *filsuf* pertama dengan pemikirannya mampu menciptakan teori pajak yang diimplementasikan dalam penerapan pajak. Teori yang ia cetuskan mengenai jumlah maksimum tingkat perpajakan, karena menurutnya dengan pengenaan pajak yang tidak berlebihan akan menciptakan kemakmuran bagi suatu bisnis. Dengan makmurnya bisnis-bisnis tersebut, akan meningkatkan pendapatan pajak itu sendiri. Selain itu, dikisahkan pula bahwa dengan pemikirannya tersebut mampu mempengaruhi dan menentukan pikiran beberapa penguasa sepanjang sejarah.

4. Ibnu Hazm (994 H/1064 M)

Ibnu Hazm yang bernama lengkap Abu Muhammad Ali ibn Abu Umar Ahmad ibn Sa'id ibn Hazm al-Qurthubi al-Andalusy, lahir pada akhir bulan Ramadhan 184 H (994 M). Dalam persoalan zakat, beliau menekankan pada status zakat sebagai suatu kewajiban dan menekankan peranan harta dalam upaya memberantaskan kemiskinan.¹⁵⁵ Zakat sebagai suatu kewajiban karena didasarkan pada Al-Qur'an. Menurutnya, orang-orang yang enggan membayar zakat karena dianggap tidak wajib maka dikategorikan sebagai *murtad*. Dalam persoalan pajak, Ibnu Hazm sangat konsen terhadap faktor keadilan dalam sistemnya.

5. Nizam al-Mulk (485 H/1093 M)

¹⁵⁴Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 254.

¹⁵⁵Abul Hasan M. dan Aidit Ghazali, *Reading in Islamic Economic Thought*, (Malaysia: Longman, 1992), h. 69.

Cendekiawan Muslim selanjutnya yaitu Nizam al-Mulk. Dilihat dari tahun kelahiran dan wafatnya, Nizam al-Mulk al-Tusi hidup semasa *Daulah Abbasiyah* dari *khalifah* al-Qadir (381 H/991 M) sampai masa *khalifah* al-Muqtadi (467 H/1075 M).¹⁵⁶ Untuk masalah pajak, Nizam al-Mulk berpendapat bahwa tidak ada yang dapat menyangkal suatu sistem pajak yang baik akan menjadi basis keuangan yang sehat. Walaupun demikian, Nizam al-Mulk percaya bahwa keuangan yang sehat bukan segalanya untuk menghindari kesulitan nasional. Ia menggambarkan bahwa sifat manajemen ekonomi dan bukan volume penerimaan ekonomi yang harus memainkan peranan penting dalam menghapuskan ancaman terhadap keamanan nasional.¹⁵⁷

Pemikiran Nizam al-Mulk fokus untuk menciptakan sistem ekonomi negara yang stabil karena, ketidakstabilan ekonomi suatu negara mempengaruhi sistem keamanan nasional negara itu sendiri. Untuk menghindari hal tersebut, ia berpendapat bahwa untuk menciptakan sistem pajak yang adil, sifat yang baik dalam mengelola manajemen ekonomi sangat dibutuhkan.

6. Abu Ishaq al-Syatibi (1388 M)

Al-Syatibi yang bernama lengkap Abu Ishaq bin Musa bin Muhammad al-Lakhmi al-Gharnati al-Syatibi merupakan salah seorang cendekiawan Muslim yang belum banyak diketahui latar belakang kehidupannya. Yang jelas ia berasal dari suku Arab Lakhmi. Dalam pandangan al-Syatibi, pemungutan pajak harus dilihat dari sudut pandang *maslahah* (kepentingan umum).¹⁵⁸ *Maslahah* adalah bentuk tanggung jawab semua masyarakat, ketika tidak dapat dilakukan maka dapat dikembalikan ke *baitul mal* dalam hal pemungutan pajak. Pemikirannya juga

¹⁵⁶Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 271.

¹⁵⁷S. Rizwan 'Ali Rizvi, *Nizam Al-Mulk Tusi* (Lahore: Pakistan, SH. Muhammad Ahraf, 1978), h. 54.

¹⁵⁸Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 277-283.

menciptakan suatu hal yang baru dengan inovasi pengenaan bentuk pajak baru walaupun di masa sebelumnya belum pernah ada yang menetapkan jenis pajak tersebut.

7. Nasirudin Tusi (1201 M-1274 M)

Nasirudin Tusi adalah ilmuwan Muslim berpengetahuan lengkap. Ia dikenal sebagai ahli dalam bidang *astronomi*, *astrologi*, matematika, dan tentu saja dalam bidang sosial. Karyanya dalam bidang ekonomi terutama ditemukan dalam kitabnya yang berjudul *Akhlaqe nasiri (Nasirian Ethics)*.¹⁵⁹ Pemikiran beliau dalam permasalahan keuangan publik yaitu mengenai pengurangan tarif pajak dan pelarangan jenis-jenis pajak yang tidak sesuai dengan *syari'ah* Islam.

8. Shah Waliullah (1114-1176 H/1703-1762 M)

Pemikir ekonomi Shah Waliullah dapat ditemukan dalam karyanya yang terkenal berjudul *Hujjatullah al-Balagha*. Berdasarkan pengamatannya terhadap perekonomian di kekaisaran Mughal India, Shah Waliullah mengemukakan dua faktor utama yang menyebabkan penurunan pertumbuhan ekonomi. Salah satu faktornya mengenai masalah pengenaan pajak yang terlalu berat kepada pelaku ekonomi.¹⁶⁰ Pemikirannya sama dengan Cendekiawan Nasirudin Tusi sebagai pemikir terdahulunya. Pengurangan tarif yang dikenakan dalam pajak merupakan masalah dalam sistem perpajakan. Menurutnya, pertumbuhan ekonomi tidak dapat dinilai dari tingginya pendapatan pajak yang masuk. Pertumbuhan ekonomi juga dipengaruhi oleh pelaku ekonomi itu sendiri, ketika pajak yang dikenakan kepadanya terlalu tinggi maka semangatnya akan turun dan hal ini berpengaruh kepada pembayaran pajak.

9. Muhammad Iqbal (1356 M/1938 M)

¹⁵⁹Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 299.

¹⁶⁰Hendrie Anto, *Pengantar Ekonomi Mikro Islami*, (Yogyakarta: Ekonesia, 2003), h. 80

Cendekiawan Muslim terakhir di masa tahun periode Islam yang memiliki sumbangsi dalam permasalahan keuangan publik yaitu Muhammad Iqbal. Pemikirannya tidak berkisar tentang hal-hal teknis dalam ekonomi, tetapi lebih kepada konsep-konsep umum yang mendasar.¹⁶¹ Namun, dalam permasalahan keadilan sosial merupakan aspek penting yang menjadi perhatian besar Muhammad Iqbal. Zakat sebagai salah satu instrumen utama pendapatan negara Islam dalam keuangan publik merupakan potensi yang sangat besar dalam menciptakan masyarakat yang adil. Menurutnya, dengan wajibnya hukum zakat dalam Islam sehingga besar potensi negara dalam melakukan pemungutan zakat dan mampu menciptakan keadilan sosial.

10. Abu A'la al-Maududi

Sayyid Abul A'la Maududi adalah figur penting dalam kebangkitan Islam pada masa dasawarsa terakhir. Ia lahir dalam keluarga *syarif* (keluarga tokoh Muslim India Utara) di Aurangabad, India Selatan, tepatnya pada tanggal 25 September 1903 (3 Rajab 1321 H).¹⁶² Sebagai tokoh pemikir Muslim pertama dalam periode kontemporer, salah satu pemikirannya mengenai persoalan zakat. Pemungutan zakat dilakukan dengan tujuan untuk disalurkan kepada *mustahiq* sebagai penerima dana zakat. Zakat disalurkan tidak hanya sebatas bentuk penyaluran saja atas dana zakat yang telah masuk, tetapi juga untuk membantu perekonomian golongan *mustahiq*. Sebagaimana yang diuraikan oleh Sayyid Abul A'la Maududi:

Pendapatan dari *zakat* dan *shodaqoh* memang diperuntukkan untuk kesejahteraan sosial. Tujuan dari dana *zakat* yang sebenarnya ialah untuk menyediakan kebutuhan hidup seperti makanan, pakaian, rumah, bantuan

¹⁶¹Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejatah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 304.

¹⁶²Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, (Jakarta: Pustaka Asatrus, 2005), h. 233.

medis, pendidikan kepada setiap penduduk dan menyediakan kebutuhan ekonomi kepada kelompok masyarakat yang tidak bisa mencukupi kebutuhan hidupnya seperti *yatim*, *fakir*, *miskin*, dan yang tidak mampu. Maka *zakat* telah ditetapkan untuk membantu kategori yang disebutkan di atas. Untuk pembangunan ekonomi suatu negara harus mencari pendapatan lain.¹⁶³

Dari uraian tersebut di atas maka dapat dipastikan bahwa penyaluran zakat ditujukan untuk golongan *mustahiq*. Dengan disalurkan dana zakat untuk membantu perekonomian golongan *mustahiq* maka dapat menciptakan kesejahteraan sosial baginya. Zakat disalurkan tidak hanya berbentuk uang. Seperti yang dikemukakan oleh Sayyid Abul A'la Maududi, zakat juga bisa disalurkan dalam bentuk kebutuhan primer.

11. Umar Chapra

Dr. Muhammad Umar Chapra adalah seorang pakar ekonomi yang berasal dari Pakistan. Ia bekerja sebagai *penasihat ekonomi senior* pada *Monetary Agency*, kerajaan Arab Saudi sejak tahun 1965. Ia juga bekerja *ekonom senior* dan *Associate Editor Pakistan Development Review* pada *Pakistan Institute of Development Economics*, sebagai *Reader Central of Islamic Research*.¹⁶⁴ Zakat dan pajak merupakan pemikiran beliau dalam konsep keuangan publik. Pandangan Umar Chapra dalam persoalan zakat bahwa zakat merupakan kewajiban *religius* bagi kaum Muslimin. Dana zakat yang telah dikumpulkan tidak boleh digunakan sekehendak hati dari pihak pengumpul zakat. Maka dari itu, peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam mengatur pemungutan dan penyaluran zakat agar tetap dalam nilai-nilai Islam. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan Umar Chapra sebagai berikut:

¹⁶³Syed Abul A'la Maududi, *Economic System of Islam*, (Pakistan Islamic: Publication, 1996), h. 96.

¹⁶⁴Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 359.

Agar zakat memainkan peranannya secara berarti, sejumlah ilmuan menyarankan bahwa *zakat* ini seharusnya menjadi *suplemen* pendapatan yang *permanent* hanya bagi orang-orang yang tidak mampu menghasilkan pendapatan yang cukup melalui usaha-usahanya sendiri. Untuk kepentingan lainnya, *zakat* dipergunakan hanya untuk menyediakan pelatihan dan modal unggulan baik sebagai kredit yang bebas *bunga* ataupun sebagai bantuan untuk membuat mereka mampu membentuk usaha-usaha kecil sehingga dapat berusaha mandiri.¹⁶⁵

Pandangan Umer Chapra di atas memberikan keterangan jelas bahwa zakat hanya diberikan bagi golongan yang membutuhkan dan termasuk dalam kategori penerima zakat. Bantuan sosial juga dapat dikategorikan sebagai bentuk penyaluran lain dana zakat. Agar konsep zakat terlaksana, perlu adanya pengaktifan sistem zakat dalam sebuah pemerintahan. Hal ini tercermin dalam pandangan Umar Chapra:

Langkah-langkah untuk mengurangi kesenjangan pendapatan dan kekayaan akan lebih sukses bila semua itu diperkuat lebih lanjut dengan pengaktifan sistem Islam mengenai *zakat*.¹⁶⁶

Pengaktifan sistem zakat seperti yang dijelaskan Umar Chapra memiliki peranan penting dalam sebuah sistem ekonomi negara khususnya negara Islam. Potensi zakat yang besar sebagai pemasukan suatu negara menjadi sebuah kemajuan besar dalam bidang ekonomi apabila pemerintah dapat menanganinya dengan tepat.

Mengenai persoalan pajak, sama seperti zakat yang menjadi sumber pendapatan negara. Menurut Umar Chapra, pajak merupakan sumber kekayaan negara yang dalam pelaksanaannya harus adil dan efisien. Penjelasan ini seperti yang diterangkan Umar Chapra sebagai berikut:

¹⁶⁵Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspektif*, (Jakarta: SEBI, 2001), h. 334.

¹⁶⁶Umer Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi: Islamisasi Ekonomi Kontemporer*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1999), h. 291.

Sistem perpajakan di negara-negara Muslim perlu direstrukturisasi sedemikian rupa sehingga memungkinkan pemerintah untuk memperoleh tambahan pendapatan yang cukup secara adil dan efisien.¹⁶⁷

Pajak merupakan pemasukan yang lebih potensial untuk meningkatkan sumber-sumber pendapatan negara selain zakat. Hal ini disebabkan hasil zakat yang masuk dalam pendapatan negara, ditujukan untuk kesejahteraan orang-orang miskin yang tergolong ke dalam *mustahiq*. Sedangkan, masih banyak pengeluaran-pengeluaran negara yang harus tersalurkan seperti untuk memenuhi fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi secara efektif. Pemerintah memiliki hak untuk menetapkan dan memungut pajak dalam suatu negara. Namun, dalam penerapannya tetap mengedepankan rasa keadilan sehingga pemungutan pajak lebih efisien dalam perekonomian negara.

12. Muhammad Abdul Mannan

Muhammad Abdul Mannan lahir di Bangladesh pada tahun 1918. Beliau banyak memberikan kontribusi dalam pemikiran ekonomi Islam salah satunya yaitu mengenai persoalan zakat. Menurut Mannan, zakat adalah sebuah elemen sosial Islam dan berkedudukan wajib bagi Muslim. Kadar dan penerima zakat sudah ditetapkan, maka semestinya zakat akan mudah diimplementasikan.¹⁶⁸

Masa Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah merupakan masa pemerintahan yang melahirkan pemimpin dengan konsep pemikiran ekonomi Islam yang memiliki pengaruh untuk masa selanjutnya. Pada Periode Pertama, Periode Kedua sampai pada periode akhir yaitu Periode Ketiga, juga terdapat pemimpin dengan konsep pemikirannya terkait persoalan ekonomi Islam. Dalam ketiga masa

¹⁶⁷Umer Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi: Islamisasi Ekonomi Kontemporer*, h. 318.

¹⁶⁸Muhammad Abdul Mannan, *The Making of An Islamic Economic Society*, (Cairo: International Association of Islamic Banks, 1984), h. 229.

periode ini, banyak sumbangsi pemikiran Cendekiawan Muslim khususnya dalam permasalahan Keuangan Publik Islam. Begitupun pada periode kontemporer yang dimulai terhitung sejak tahun 1930 hingga sekarang, juga melahirkan para pemikir-pemikir ekonomi Islam yang hebat seperti pada masa sebelumnya.

Banyaknya pemikiran tentang keuangan publik Islam dari pemikir-pemikir ekonomi tersebut, tentunya terdapat perbedaan. Imam Abu Yusuf merupakan cendekiawan Muslim dengan pemikiran keuangan publik yang sangat fenomenal di masa awal Islam yaitu pada Periode Pertama. Kitab *al-kharaj* merupakan salah satu karyanya yang membahas secara detail persoalan keuangan publik dan menjadi acuan banyak pemerintahan selanjutnya dalam penerapan konsep keuangan publik suatu negara.

Dari beberapa pemikiran Cendekiawan Muslim yang secara bertahap di mulai dari masa pemerintahan Rasulullah Nabi Muhammad Saw. masa Khulafaurrasyidin, masa Bani Umayyah, masa Bani Abbasiyah, Periode Pertama, Kedua, dan Ketiga, dari pemikir Klasik hingga Kontemporer, memiliki corak pemikiran masing-masing tentang persoalan keuangan publik. Untuk melihat perbandingan pemikiran dari Cendekiawan Muslim ini akan di analisis perbandingannya dengan pemikiran Imam Abu Yusuf sebagai subjek dalam penelitian ini.

C. Perbandingan Pemikiran Abu Yusuf dan Pemikiran Cendekiawan Muslim Lainnya

Kekuatan utama pemikiran Abu Yusuf yaitu pada area *public finance* (keuangan publik) dengan subjek utama pemikirannya mengenai perpajakan dan tanggung jawab ekonomi dari negara. Pemikirannya ini dituangkan dalam sebuah karya pertama yang membahas mengenai pajak yaitu kitab *al-kharaj*. Kitab yang

ditulis atas permintaan Harun ar-Rasyid untuk menghindari terjadinya kezaliman pada masyarakat dan untuk menciptakan kemaslahatan bagi pemerintahan.

Dari hasil pengamatan dan juga penalarannya, Abu Yusuf menganalisis permasalahan-permasalahan fiskal yang terjadi di zamannya dan selanjutnya menganjurkan beberapa kebijakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, ia senantiasa menggunakan ayat-ayat dan hadits-hadits yang relevan untuk mendukung pilihan kebijakan yang diadopsi.¹⁶⁹

Sebelum dan setelah masa hidup Abu Yusuf, pemikiran Cendekiawan Muslim tentang keuangan publik banyak di rancang dan dikisahkan dalam berbagai literature kajian. Namun, terdapat perbedaan antara konsep keuangan publik Abu Yusuf dan konsep keuangan publik Cendekiawan Muslim lainnya. Untuk melihat perbandingannya akan di analisis dengan instrumen-instrumen keuangan publik yang dikemukakan oleh Abu Yusuf.

1. Pajak (*Kharaj, Jizyah dan Ushr*)

Sumbangan pemikiran Abu Yusuf terletak pada pembuktian keunggulan pajak berimbang terhadap sistem pungutan tetap atas tanah yang keduanya ditinjau dari segi pandangan dan keadilan.

Kharaj adalah pajak tanah yang dikuasai oleh kaum Muslim, baik karena peperangan maupun karena pemiliknya mengadakan perjanjian damai dengan kaum Muslim. Sedangkan *jizyah* adalah pajak yang harus dibayar penduduk non-Muslim yang tinggal dan dilindungi dalam sebuah negara Islam.¹⁷⁰ Berdasarkan hal ini, jika ditinjau dari beberapa pemikiran dan pendapat Cendekiawa Muslim lainnya yang telah dibahas sebelumnya, maka persamaan dan perbedaan pemikirannya akan terlihat.

¹⁶⁹Ikhwan Abidin Basri, *Kerangka Umum Kitab al-Kharaj*, (Jakarta: Penerbit, 2003).

¹⁷⁰Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 160.

Pajak *kharaj* juga pernah diberlakukan pada masa Yunani kuno dengan mempertimbangkan kemakmuran rakyatnya. Begitupun di Romawi kuno, penetapan pajak tanah diberlakukan dan seperti yang dikisahkan pajak tanah merupakan sumber utama pendapatan kerajaan-kerajaan Eropa pada masa tersebut. Di masa pemerintahan Rasulullah Nabi Muhammad Saw. pun diberlakukan *kharaj* (pajak bumi). Begitupun di masa Umar ibn Abdul Aziz juga memberlakukan pajak *kharaj* untuk kaum Muslim (golongan ekonomi menengah keatas) dan *jizyah* (pajak jiwa) untuk kaum non-Muslim (saat itu di golongkaan sebagai ekonomi menengah kebawah). Dalam pemerintahan Harun ar-Rasyid juga menjadikan *kharaj* dan *jizyah* sebagai pendapatan negara.

Ibn Khaldun juga menerapkan sistem pajak *kharaj* dan membuat teori atas penerapan pajak tersebut. Dalam konsepnya, tarif pengenaan pajak ditekankan agar tidak terlalu besar.

Menurut Abu Yusuf persoalan *kharaj* maupun *jizyah* dapat dilihat dari kontribusi yang ia berikan. Bentuk kontribusi tersebut dengan menunjukkan keunggulan sistem pajak proporsional (*muqasamah*) menggantikan sistem pajak tetap (*misaha* atau *waziyah*) pada tanah.¹⁷¹ Hal ini karena Abu Yusuf lebih menyukai penerapan sistem pajak yang proporsional atas produksi pertanian dibandingkan penetapan pajak yang tetap atau sewa tetap terhadap tanah pertanian.

Ushr adalah jenis pajak lainnya menurut Abu Yusuf yang dijalankan pada masanya selain *kharaj* dan *jizyah*. *Ushr* merupakan hak kaum Muslimin yang diambil dari harta perdagangan *ahl-immah* dan penduduk *Darul Harbi* yang melewati perbatasan negara Islam. *Ushr* dibayar dengan uang *cash* atau dengan barang.¹⁷²

¹⁷¹Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 156.

¹⁷²Ahmad Oran dan Salim Rashid, "Fiscal Policy in Early Islam." Dalam Sayed Afzal Peezade *Reading in Islamic Fiscal Policy*, (New Delhi: Adam Publisher, 1996), h. 125.

Kebijakan pengenaan pajak *ushr* ternyata telah diterapkan jauh sebelum Abu Yusuf membuat kitab *al-kharaj*. Di Yunani kuno *ushr* dikenakan tarif 2,5%, sedangkan di Mesir dan Romawi kuno tidak dijelaskan secara detail tarif persentase pajak *ushr*. Adapun di Arabia dikenakan tarif 10%. Namun pada saat itu, pajak *ushr* dikenal dengan istilah *bea cukai*. Barulah di masa khalifah Umar bin Khatab pertama kali diterapkan pajak (*bea cukai*) dengan istilah *ushr*. Pajak *ushr* ditetapkan pada saat itu karena persoalan di wilayah *kafir harb*. Hal tersebut seperti pula yang dijelaskan oleh Abu Yusuf, sebagai berikut:

Abu Musa al-As'ari, salah seorang gubernur, pernah menulis kepada khalifah Umar bahwa para pedagang muslim dikenakan bea dagang tarif sepersepuluh di tanah-tanah harb. Khalifah Umar menasihatinya untuk melakukan hal yang sama dengan menarik bea dari mereka seperti yang mereka lakukan pada pedagang muslim.¹⁷³

Pendapat mengenai konsep pajak dari Cendekiawan Muslim lainnya yaitu Ibnu Hazm yang berpendapat bahwa dalam sistem pajak harus memperhatikan faktor keadilan. Sama dengan konsep pajak Nizam al-Mulk yaitu menciptakan keadilan. Adapun menurut Al-Syatibi konsep pajak yaitu untuk menciptakan sebuah *kemaslahatan* sehingga dalam penerapannya bisa saja menciptakan sistem pajak baru yang belum pernah ada sebelumnya. Pemikir lain yaitu Nasirudin Tusi berpendapat bahwa pajak harus dikurangi tarif penetapannya dan sistem pajak yang tidak sesuai dengan ajaran Islam harus dihapuskan. Begitupun dengan Shah Waliullah dalam hal pengurangan tarif pajak. Dan yang pemikir terakhir Umar Chapra berpendapat bahwa pajak merupakan sumber kekayaan negara yang dalam penerapannya harus adil dan efisien.

Abu Yusuf sebagai peletak dasar prinsip-prinsip perpajakan, di kemudian hari “diambil” oleh para ahli ekonomi sebagai *canons of taxation*.

¹⁷³Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim Al-Kufiy, *Al-Kharaj*, 135.

2. Zakat

Salah satu instrumen keuangan negara lainnya pada saat itu selain pajak adalah zakat. Walaupun Abu Yusuf tidak membahas secara rinci tentang hukum-hukum zakat seperti ulama *fiqih* pada umumnya, namun beliau menjelaskannya secara globan dan urainnya banyak menyinggung persoalan keadilan secara umum.

Seperti yang diuraikan sebelumnya mengenai penetapan dan pengelolaan zakat dalam pandangan Cendekiawan Muslim pada berbagai literature. Akan dilihat perbandingan dengan konsep zakat menurut Abu Yusuf.

Di masa awal pemerintahan Islam, Rasulullah Nabi Muhammad Saw. menjadikan zakat sebagai pendapatan utama yang penyalurannya ditujukan kepada *mustahik* sebagai penerima zakat yang telah ditentukan dalam al-Qur'an. Sistem zakat sebelumnya di lanjutkan dalam masa pemerintahan khalifah Abu Bakar, namun karena adanya pemberontakan maka terjadilah Perang Riddah dimana Abu Bakar memerintahkan untuk melakukan perlawanan terhadap pemberontak yang tidak ingin membayar zakat.

Utsman bin Affan sebagai khalifah ketiga menerapkan sistem *self-assesment* yaitu kebijakan penghitungan sendiri untuk besaran pembayaran pajak dan zakat. Hampir sama seperti sebelumnya, pemerintahan Umar ibn Aziz di masa Dinasti Umayyah diterapkan kebijakan otonomi daerah yaitu penghitungan sendiri pajak dan zakat bagi suatu daerah tanpa pemberian upeti ke pemerintahan pusat. Sedangkan menurut Harun ar-Rasyid zakat adalah suatu pungutan wajib dari umat Muslim ketika telah mencapai *nishab*-nya.

Konsep zakat menurut Ibnu Hazm adalah suatu kewajiban dan dengan pegelolaan harta zakat akan mampu mengentaskan kemiskinan. Menurut Muhammad Iqbal, zakat merupakan pendapatan negara yang paling potensial untuk menciptakan masyarakat yang adil. Sayyid Abul A'la Maududi berpendapat bahwa

zakat disalurkan untuk membantu perekonomian golongan *mustahiq* sebagai penerima zakat. Dan pemikir terakhir yang mengeluarkan pendapatnya mengenai persoalan zakat yaitu Muhammad Umar Chapra. Menurutnya pengaktifan sistem zakat sebagai kewajiban religius umat Muslim membutuhkan peran pemerintah dalam pengelolaannya. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan dana zakat. Selain itu, Muhammad Abdul Mannan berpendapat bahwa zakat akan mudah diimplementasikan karena merupakan suatu kewajiban bagi umat Muslim.

Konsep zakat menurut Abu Yusuf yaitu, zakat yang berasal dari mineral atau barang tambang lainnya adalah objek zakat yang menjadi perhatiannya. Zakat jenis ini tarifnya seperti *ghanimah*, yaitu 1/5 atau 20% dari total produksi. Begitupun dalam persoalan zakat pertanian, ada ketentuan-ketentuan dalam penerapannya.¹⁷⁴ Berdasarkan hal tersebut dikenakan zakat sebesar 5% bagi pengelolaan tanah dengan teknik irigasi karena dikategorikan sebagai zakat *nisf al-usyr*. Dan dikenakan zakat sebesar 10% ketika pengelolaannya dengan teknik irigasi tada hujan.

3. *Ghanimah dan fay'*

Secara umum penerimaan negara dalam *Daulah Islamiyah* yang ditulis oleh Abu Yusuf dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori utama yaitu *ghanimah*, *shadaqah* dan *harta fay'* yang didalamnya termasuk *jizyah*, *ushr* dan *kharaj*. Beberapa penerimaan negara telah dibahas sebelumnya, mengenai persoalan *ghanimah* dan *fay'* juga mendapat perhatian dari beberapa Cendekiawan Muslim.

Ghanimah (harta rampasan perang) dan *fa'y* (harta rampasan tanpa perang) merupakan sumber pendapatan negara Islam di masa pemerintahan Rasulullah Nabi Muhammad Saw. penetapan *ghanimah* sebagai sumber pendapatan negara, ketika terjadinya *Perang Badar* di tahun ke-2 *Hijriyah*.

¹⁷⁴Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 158-159.

Abu Yusuf menyebutkan masalah *ghanimah* pada awal pembahasan tentang pemasukan negara dalam kitab *al-kharaj*. Pemasukan dari *ghanimah* tidak terlalu besar namun tetap ada pada saat itu dan termasuk bagian yang penting dalam keuangan publik. Akan tetapi, karena *ghanimah* bersifat tidak rutin sehingga maka pos untuk penerimaan dari *ghanimah* dikategorikan sebagai pemasukan negara yang tidak tetap. Seperti yang dijelaskan oleh Abu Yusuf, sebagai berikut:

Ghanimah didapat sebagai hasil pertempuran dengan pihak musuh maka harus dibagikan sesuai dengan panduan dalam al-Qur'an.¹⁷⁵

Maka pembagian *ghanimah* didasarkan oleh Q.S al-Anfal (8) : 41

وَاعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ إِن كُنْتُمْ
آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزِلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّلَاقِ الْجَمْعَانِ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ - ٤١

Terjemahnya:

“ketahuilah, Sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, Maka Sesungguhnya seperlima untuk Allah, rasul, Kerabat rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari Furqaan, Yaitu di hari bertemunya dua pasukan. dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu”.¹⁷⁶

Dari ayat tersebut, ditetapkan bahwa pembagian *khums* memberikan 1/5 atau 20% dari total rampasan perang untuk Allah dan Rasul-Nya serta orang-orang miskin dan juga kerabat. Sedangkan sisanya adalah *saham* bagi yang ikut berperang.

Fay' adalah segala sesuatu yang dikuasai kaum Muslimin dari harta orang kafir tanpa adanya peperangan, termasuk harta yang mengikutinya, yaitu *kharaj*,

¹⁷⁵Abu Yusuf Ya'qub bin Ibrahim Al-Kufiy, *Al-Kharaj*, 88.

¹⁷⁶Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahan*, h. 182.

jizyah dan *ushr*.¹⁷⁷ Sehingga harta ini boleh untuk dimanfaatkan kaum Muslimin dengan tujuan untuk menciptakan kemaslahatan. *Fay'* disimpan pada *baitul mal* sebagai pendapatan negara dan dikategorikan sama seperti pajak. Walaupun tidak ada pendapat dari pemikiran Cendekiawan Muslim yang secara rinci menjelaskan persoalan *ghanimah* dan *fay'*, namun konsepnya dapat dilihat dalam pandangan menurut Imam Abu Yusuf.

¹⁷⁷Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan di Negara Khalifah*, terj. Oleh Ahmad S Dkk, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002), h. 20.

BAB IV

RELEVANSI PEMIKIRAN KEUANGAN PUBLIK ISLAM ABU YUSUF TERHADAP KEUANGAN PUBLIK INDONESIA

A. Konsep dan Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia

Teori mengenai keuangan publik yang ada sekarang ini sebagian besar dikembangkan dalam konteks negara-negara yang sudah maju. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, permasalahan seputar kebutuhan dasar manusia belum semuanya terpenuhi. Hal ini dapat dilihat dari penerapan beberapa kebijakan untuk mengentaskan kemiskinan salah satunya dalam pemebuhan kebutuhan dasar rakyat.

Pemerintah dalam mengatur perekonomian negara, tidak hanya fokus untuk mengatur penyediaan barang dan jasa publik tetapi juga memastikan pendistribusiannya mencapai semua kalangan khususnya masyarakat yang tergolong miskin baik di daerah maupun perkotaan. Keuangan publik menjadi konsep yang harus dirancang sebelum diterapkan agar fungsi pemerintah yakni alokasi, distribusi dan stabilisasi dapat tercapai.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 diamandemen Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan didirikannya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) serta Badan Wakaf Indonesia (BWI), Indonesia sudah menerapkan keuangan publik Islam.¹⁷⁸ Selain konsep keuangan publik Islam, terdapat pula konsep-konsep keuangan publik lainnya yang dikembangkan seiring dengan perkembangan zaman. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai konsep dan

¹⁷⁸Solikin M. Juhro., dkk, *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*, h. 209.

pengelolaan keuangan publik di Indonesia, peneliti menjabarkan konsep-konsep tersebut.

1. Ketentuan Pengelolaan Keuangan Publik

Pengelolaan keuangan publik oleh pemerintah terbagi menjadi pengelolaan oleh pemerintah pusat dan pengelolaan oleh pemerintah daerah. Di Indonesia pengelolaan keuangan publik harus dilakukan secara transparan, bertanggung jawab dan tidak melenceng dari aturan undang-undang yang berlaku sebagai dasar hukum di negara ini.

Pengelolaan keuangan publik yaitu mengelola anggaran pendapatan negara. Pendapatan negara harus dikelola dengan baik agar jelas tujuan dari pengeluaran yang dilakukan sebuah negara. Untuk itu, pengelolaan harus dilakukan dengan mencakup keseluruhan kegiatan dari perencanaan, penggunaan, pengawasan sampai dengan bentuk pertanggung jawaban dari penerepan keuangan publik negara.

Mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara dibedakan menjadi dua. Anggaran pendapatan dan belanja pemerintah pusat yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan, anggaran pendapatan dan belanja pemerintahan daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi/Kabupaten/Kota.¹⁷⁹

Seperti yang dikisahkan dalam beberapa uraian sebelumnya, dalam masa pemerintahan Harun ar-Rasyid sebagai wilayah penerapan kebijakan keuangan publik Abu Yusuf di masa itu, anggaran pendapatan dan belanja negara diistilahkan

¹⁷⁹Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 97-98.

sebagai pos-pos pemasukan dan pos-pos pengeluaran yang di atur dalam *baitul mal*. Pendapatan dan pengeluaran harus difungsikan sesuai dengan syariat-syariat Islam dan untuk menciptakan tujuan utama perekonomian yang dirancang oleh Abu Yusuf yaitu keadilan dan *kemasalahatan*.

Di Indonesia, fungsi APBN dan APBD sebagai otoritas, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Untuk itu dirinci secara sistematis beberapa fungsi tersebut sebagai berikut:¹⁸⁰

- a. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- c. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- d. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
- e. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

¹⁸⁰Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 98-99

Abu Yusuf juga memetakan tiga fungsi utama pemerintah dalam perekonomian yakni fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi namun tidak serinci yang ada dalam sistem ekonomi Indoensia. Baik dalam masa pemerintahan Harun ar-Rasyid dan masa saat ini di Indonesia, penentuan fungsi dari kebijakan pengelolaan anggaran pendapatan dan pengeluaran negara harus jelas agar dapat tercapai dalam pengelolaan keuangan publik negara.

2. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

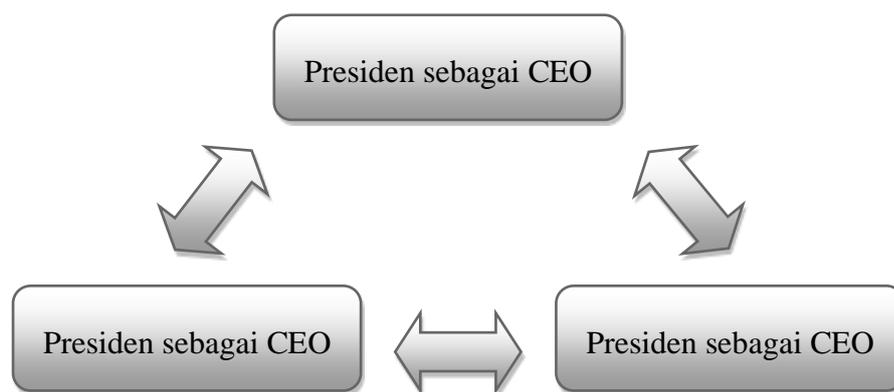
Konsep keuangan publik Abu Yusuf yang digambarkan dalam kitab *al-kharaj* menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan publik diatur oleh Harun ar-Rasyid sebagai kepala negara dengan menunjuk orang-orang yang dianggap cocok dan memiliki kualifikasi untuk menjabat sebagai pejabat negara khususnya dalam mengelola keuangan publik. Karena persoalan keuangan publik menyangkut masyarakat dan negara, pegawai yang ditunjuk harus bersikap profesional dan sesuai anjuran Islam agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak menciptakan *kemudharatan*.

Berbeda dengan konsep keuangan publik di Indonesia, pengelolaan keuangan negara di atur oleh pemegang kekuasaan yang ditunjuk oleh pemerintahan.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. kekuasaan pengelolaan keuangan negara ini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Dalam pengelolaan keuangan negara, Menteri keuangan memegang kekuasaan atas pengelolaan fiskal. Untuk pengelolaan keuangan bagian daerah, diatur oleh Pejabat sebagai pengelola keuangan daerah.¹⁸¹

¹⁸¹Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 99-102.

Presiden memiliki fungsi sebagai *Chief Executiv Officer* (CEO), maka Menteri Keuangan berperan dan berfungsi sebagai *Chief Financial Officer* (CFO), sedangkan menteri/pimpinan lembaga berperan sebagai *Chief Operating Officers* (COOs). Hubungan tersebut tergambar pada diagram di bawah ini:¹⁸²



Gambar 4.1 Diagram Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Dari diagram tersebut, dilakukan pemisahan atas fungsi kekuasaan pengelolaan keuangan negara agar jelas dan pasti dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab masing-masing.

Ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud di atas digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Sejalan dengan itu, dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, maka setiap tahunnya disusun APBN dan APBD.¹⁸³

¹⁸²Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 136.

¹⁸³Atep., dkk, *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*, (Jakarta: Gramedia, Alex Media Kompotendo, 2004).

Jadi, segala penentuan pengelolaan keuangan negara Indonesia diatur dalam undang-undang sebagai dasar hukum negara. Sedangkan untuk negara Islam, seperti di masa Bani Abbasiyah dalam pemerintahan Harun ar-Rasyid pengelolaan keuangan negara didasarkan atas al-Qur'an dan Hadits serta *ijma'* para Ulama.

3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan dasar undang-undang. APBN di Indonesia terdiri atas pendapatan, belanja negara, dan pembiayaan.

Pendapatan negara adalah semua hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Belanja negara adalah semua kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya¹⁸⁴

Dapat disimpulkan bahwa pendapatan negara adalah semua yang masuk dalam kas negara. Sedangkan belanja negara adalah semua pengeluaran yang tercatat dalam kas umum negara. Adapun pembiayaan (*financing*) merupakan seluruh transaksi keuangan negara yang terdiri dari pendapatan dan pengeluaran yang diatur untuk menutupi *defisit* keuangan negara dan untuk memanfaatkan bagi *surplus* negara.

APBN ditetapkan atas tahun anggaran dan satuan hitung. Tahun anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Adapun satuan hitung yang dipergunakan dalam penyusunan, penetapan dan pertanggung jawaban APBN/APBD adalah mata uang rupiah.¹⁸⁵

¹⁸⁴Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 103-105.

¹⁸⁵Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 99.

APBN di Indonesia dianggarkan berdasarkan tahun yang telah ditetapkan. Berbeda dengan konsep keuangan publik Abu Yusuf yang mengatur pos-pos pemasukan dan pos-pos pengeluaran tidak berdasarkan penetapan anggaran pertahunnya.

4. Penerimaan dan Pengeluaran Negara

Penerimaan dan pengeluaran negara yang di atur dalam APBN akan dirinci untuk melihat jenis penerimaan dan pengeluaran dalam keuangan publik Indonesia.

a. Uraian Penerimaan Negara

Penerimaan atau pendapatan pemerintah (*government revenue*) terdiri dari pendapatan sektor pajak, bukan pajak, hibah dan penerimaan pembiayaan. Untuk itu akan dijelaskan sebagai berikut:¹⁸⁶

1) Pendapatan Negara dan Hibah

a) Penerimaan Perpajakan

(1) Pajak dalam Negeri

(a) Pajak Penghasilan/PPH (migas dan non-migas)

(b) Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah

(c) Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

(d) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

(e) Cukai

(f) Pajak lainnya

(2) Pajak Perdagangan Internasional

(a) Bea Masuk

(b) Pajak Ekspor

b) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

¹⁸⁶Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 109-110.

- (1) Penerimaan Sumber Daya Alam
- (2) Bagian Laba BUMN (Badan Usaha Milik Negara)
- (3) PNBPN lainnya
- c) Hibab
- 2) Penerimaan Pembiayaan
 - a) Pinjaman Sektor Perbankan
 - b) Privatisasi BUMN
 - c) Penjualan Aset
 - d) Penjualan Obligasi Pemerintah
 - e) Pinjaman Luar Negeri
- b. Uraian Pengeluaran Negara

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di Indonesia terkait pengeluaran negara/pemerintah (*government expenditure*) dibedakan menjadi dua, yaitu:¹⁸⁷

- 1) Belanja Negara
 - a) Belanja Pemerintah Pusat
 - (1) Pengeluaran Rutin
 - (a) Belanja Pegawai
 - (b) Belanja Barang
 - (c) Belanja Modal
 - (d) Pembiayaan Bunga Utang
 - (e) Subsidi
 - (f) Belanja Hibah
 - (g) Bantuan Sosial
 - (h) Belanja lain-lain

¹⁸⁷Tjahjanulin Domai, *Manajemen Keuangan Publik*, h. 110-11

- (2) Pengeluaran Pembangunan
 - (a) Pembiayaan Pembangunan Rupiah
 - (b) Pembiayaan Proyek
- b) Dana yang Dialokasikan ke Daerah
 - (1) Dana Perimbangan
 - (a) Dana Bagi Hasil
 - (b) Dana Alokasi Umum
 - (c) Dana Alokasi Khusus
 - (2) Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang/Penyesuaian Belanja operasi dan belanja modal sebagaimana diuraikan di atas disajikan berdasarkan jenis belanja.
- 2) Pengeluaran Pembiayaan
 - a) Pengeluaran Obligasi Pemerintah
 - b) Pembayaran Pokok Pinjaman Luar Negeri
 - c) Pembayaran Lain-lain

Uraian jenis-jenis pendapatan dan pengeluaran negara dalam konsep keuangan publik Indonesia, sangat rinci dan sistemis seperti yang diuraikan di atas. Berbeda dengan konsep Abu Yusuf dalam kitab *al-kharaj*, hanya beberapa bagian dari sektor pos-pos pemasukan dan pos-pos pengeluaran yang diuraikan secara rinci. Hal ini dikarenakan seperti judul dari kitab tersebut, *kharaj* atau pajak merupakan pembahasan utama dalam kitabnya mengenai konsep keuangan publik Islam.

B. Relevansi Pemikiran Abu Yusuf Terhadap Keuangan Publik di Indonesia

Konsep keilmuan saat ini merupakan hasil dari evolusi berbagai pemikiran ekonomi Cendekiawan Muslim dan Non-Muslim. Perkembangan ilmu ekonomi dalam sejarah dimulai dari masa pra Islam hingga masa modern saat ini. Salah satu pemikir yang memiliki kontribusi besar dalam bidang ekonomi adalah Imam Abu Yusuf.

Gagasan pemikiran Abu Yusuf sebagai Cendekiawan Muslim mengenai konsep keuangan publik sangatlah berpengaruh khususnya pada kajian literature perkembangan keilmuan dalam bidang ekonomi. Pemikiran beliau tentang konsep keuangan publik menjadi sebuah konsep pemikiran yang sangat fenomenal di zamannya. Bahkan hingga saat ini, pemikirannya sangat layak dijadikan sebagai bahan kajian untuk pembuatan konsep keuangan publik suatu negara.

Melalui kitab *al-kharaj* Abu Yusuf menuangkan berbagai pemikirannya atas persoalan ekonomi yang terjadi di zamannya mengenai keuangan publik negara. Kitab ini merupakan salah satu dari karyanya yang ia buat ketika menjabat sebagai *qadhi* di wilayah kekuasaan Harun ar-Rasyid sebagai kepala negara di masa Dinasti Abbasiyah.

Melihat perkembangan ekonomi modern saat ini khususnya di Indonesia, jika dikaitkan dengan pemikiran keuangan publik Abu Yusuf maka akan terlihat relevansi dari kebijakannya.

1. Relevansi dari Sisi Pemasukan/Pendapatan Negara

Pemasukan negara Islam dalam pandangan Abu Yusuf diperoleh dari berbagai sektor. Abu Yusuf mengkategorikan pemasukan negara Islam dikategorikan dalam tiga bagian yakni bagian pertama untuk perpajakan dan *ghanimah*, bagian kedua untuk kepemilikan umum dan bagian ketiga untuk sedekah. Sedangkan di Indonesia penerimaan negara diperoleh dari dua kategori yaitu pendapatan negara dan hibah serta penerimaan pembayaran.

a. Perpajakan

1) *Kharaj*

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang diberlakukan di Indonesia dikategorikan sama dengan *kharaj* yang dikemukakan oleh Abu Yusuf.

Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) pertama kali diatur dalam UU no 12 tahun 1985, kemudian diubah di dalam UU no 12 Tahun 1994.¹⁸⁸ Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak yang dipungut atas tanah dan bangunan karena adanya keuntungan atau kedudukan ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai sesuatu hak atasnya atau memperoleh manfaat dari padanya.¹⁸⁹

Di Indonesia PBB dimasukkan sebagai sumber pendapatan negara yang berasal dari sektor pajak atas semua tanah yang ada di wilayah negara. Semua tanah yang dimaksud baik dari jenis tanah pertanian, tanah yang memiliki bangunan dan jenis tanah lainnya. Sedangkan *kharaj* adalah pendapatan negara dari sektor pajak atas tanah pertanian.

Jika PBB di Indonesia diberlakukan bagi semua rakyat yang masuk dalam kategori wajib pajak PBB dan memiliki objek pajak, berbeda dengan *kharaj* yang diberlakukan bagi kaum Non-Muslim dan jika dikelola oleh kaum Muslim tetap dikenakan pajak karena termasuk dalam *kharajiyyah* atas pengelolaan tanah pertanian. PBB dan *kharaj* sama-sama merupakan sumber pendapatan negara yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Namun, terdapat perbedaan antara pengenaan tarif pajak PBB dan tarif *kharaj*.

Tarif PBB sebesar 0,5% dari objek pajak, jika *kharaj* dengan sistem *masahah* sebesar 1 dirham ditambah 26,112 kg gandum, sedangkan *kharaj* dengan sistem *muqosamah* oleh Abu Yusuf jika irigasi alami sebesar 2/5 dan jika irigasi tidak

¹⁸⁸Casavera, *Perpajakan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), h. 231.

¹⁸⁹Wikipedia, *Pajak Bumi dan Bangunan*, dalam <https://id.wikipedia.org/wiki/> diakses pada tanggal 04 Agustus 2022.

alami atau irigasi buatan maka dikenakan tarif *kharaj* sebesar 1/5,5.¹⁹⁰ Perbedaan penetapan tarif pajak dalam kedua konsep keuangan publik tersebut dikarenakan perbedaan penggunaan mekanisme dan sistem pemungutan.

Penerapan sistem *muqosamah* relevan jika diterapkan di Indonesia, karena melihat sektor pertanian Indonesia sebagai negara agraris yang potensial. Adapun untuk sistem *muqosamah* relevan dengan sistem Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) karena memiliki kesamaan dalam pemungutan pajak yang didasarkan atas penghasilan real tanah tersebut.

2) *Ushr*

Abu Yusuf dalam kitabnya berpendapat bahwa salah satunya pendapatan negara yang menjadi kontribusi bagi negara adalah *ushr*. Pajak *ushr* adalah biaya yang diperoleh dari barang jualan yang masuk ke negara muslim.¹⁹¹ Menurut Abu Yusuf, pajak *ushr* termasuk sebagai salah satu pendapatan negara dalam pos-pos pemasukan. Mengenai ketentuan jumlah pajak *ushr* yang dikenakan atas wajib pajak, Abu Yusuf mengikuti jejak dari konsep pemikiran khalifah Umar bin Khatab sebagai pemimpin pertama yang menerapkan sistem pajak *ushr* atau yang dikenal dengan istilah *bea cukai* pada pemerintahan negara dan kerajaan-kerajaan jauh sebelum Islam ada.

Di Indonesia *ushr* dikenal dengan istilah pajak *bea cukai*. *Bea* adalah pungutan yang dikenakan atas suatu kejadian atau perbuatan yang berupa lalu lintas barang dan perbuatan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Cukai* adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan undang-undang,

¹⁹⁰Casavera, *Perpajakan*, h. 232.

¹⁹¹Saprida., dkk. *Sejarah Pemikir Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana, 2021), h. 103.

yaitu barang-barang yang dalam pemakaiannya, antara lain perlu dibatasi atau diawasi, maka atas barang tersebut telah meletakkan hak-hak negara.¹⁹²

Dapat disimpulkan bahwa terdapat relevansi dari pemikiran Abu Yusuf mengenai konsep keuangan publik instrumen pendapatan dari sektor *ushr* di Indonesia. Relevansinya yaitu:

(1)Pengenaan pajak atas barang yang melewati batas negara atau wilayah yang telah ditentukan.

Tarif pajak yang dikenakan atas *ushr* adalah barang dagangan yang nilainya lebih dari 200 dirham.¹⁹³ Sedangkan tarif *bea cukai* adalah 275% dan 57% untuk hasil tembakau, untuk barang kena *cukai* lainnya dengan tarif pajak 1,150% dan 80%.

Jenis barang yang dikenakan pajak merupakan barang-barang tertentu, jika dalam konsep Abu Yusuf barang yang dikenakan pajak *ushr* adalah barang dagangan yang melewati daerah kekuasaan Islam yang persentase pajaknya mengikuti ketentuan yang dibuat oleh khalifah Umar bin Khatab dalam mengenakan pajak *ushr* bagi kaum pedagang kafir *harbi*. Sedangkan di Indonesia, jenis barang dan juga jumlah pajak yang dikenakan di atur ketentuannya berdasarkan undang-undang negara.

(2) Jenis barang yang kena pajak

Dalam konsep keuangan publik Abu Yusuf, barang kena pajak yang melewati batas daerah adalah barang-barang dagangan atau dengan kata lain hanya barang yang diperdagangkan dikenakan *ushr*.

Hasil penelusuran dalam penelitian ini menunjukkan bahwa di Indonesia barang yang dikenakan *bea cukai* adalah barang-barang yang melewati batas negara

¹⁹²Siti Kurnia Rahayu, *Perpajakan Indonesia: Konsep dan Aspek Formal*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), h. 49.

¹⁹³Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 94.

dan termasuk barang dalam bentuk pengawasan atas penggunaannya sesuai dengan undang-undang *bea cukai*. Hasil penelitian serupa mengenai penetapan barang *bea cukai* dalam penelitian yang berjudul “*Pengaturan Bea Cukai di Indonesia (Tinjauan UU Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai dan Hukum Islam.*”¹⁹⁴ Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa cukai adalah pungutan negara yang termasuk pajak terhadap benda-benda tertentu yang diatur dalam undang-undang cukai. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan atas barang kena pajak *bea cukai* didasarkan atas ketentuan Undang-Undang yang menagtur *cukai*.

Uraian dalam literature lain yang mengatakan bahwa sistem di Indonesia baik barang tersebut untuk dijual atau dipakai sendiri akan dikenakan bea apabila dalam memperoleh barang tersebut dengan cara dibeli diluar negeri atau dikenal dengan istilah barang *impor*. Dan bahkan baik di dalam negeri pun membeli barang untuk dikonsumsi sendiri masih dikenakan pajak pertambahan nilai (PPN).¹⁹⁵

Konsep pajak pada masa Abu Yusuf maupun di masa sekarang ini memiliki banyak kesamaan. Hal ini karena peran dan fungsi pajak tetap sama dari waktu ke waktu sebagai sumber pemasukan atau pendapatan negara. Pajak memiliki pengaruh yang besar khususnya dalam kebijakan sosial ekonomi.

3) Mekanisme dan Sistem Pemungutan Pajak

Mengenai kebijakan penarikan pajak atau sistem pemungutan pajak, Indonesia menggunakan sistem *self assesment* yang memberikan wewenang untuk menghitung sendiri, membayar dan melaporkan sendiri kisaran pajak yang wajib

¹⁹⁴Muh. Aliyuddin, *Pengaturan Bea Cukai di Indonesia (Tinjauan UU Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai dan Hukum Islam*, (Skripsi Sarjana: Jurusan Hukum Bisnis Syariah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2013), h. 56.

¹⁹⁵Nuha, *Politik Otonomi Daerah dalam Bingkai Islam dan Keindonesiaan*, (Prosiding The 3rd University Research Colloquium, 2016), h. 1-10.

dibayar oleh wajib pajak.¹⁹⁶ Di Indonesia Pajak Penghasilan Orang Pribadi dan Pajak Penghasilan Badan menggunakan sistem ini. Dalam Pajak Pertambahan Nilai (PPN), sistem ini juga digunakan, khususnya untuk objek PPN Pasal 4 huruf d dan huruf e, sebagaimana diatur dalam Pasal 3A ayat (3) UU No. 18 Tahun 2000.¹⁹⁷

Temuan peneliti menunjukkan bahwa Abu Yusuf sangat menentang penggunaan sistem *self assesment* dalam konsep pajaknya karena jauh sebelumnya telah menggunakan *sistem qabalah* yang dinilai sama. Menurutnya, sistem ini terkadang menimbulkan kecurangan yang bisa menyebabkan jumlah pajak yang dibayarkan lebih tinggi dari jumlah pajak yang ditetapkan. Hasil penelitian yang sama juga dikemukakan oleh Sugiharti dan Roy Purwanto, dengan judul penelitian “*Qabalah menurut Abu Yusuf dalam Kitab al-Kharaj dan Aplikasinya dalam Perpajakan di Indonesia*”, mengemukakan bahwa “Persamaan sistem *Qabalah* dengan sistem *self assesment* yaitu cara penarikan pajak dengan tidak menggunakan petugas pajak secara langsung sebagai penagih pajak, melainkan menggunakan atau mempercayakan pada fiskus untuk menarik pajak, yang menyebabkan banyak terjadi kecurangan dengan tidak adanya kejujuran dalam pelaporan pajak.”¹⁹⁸ Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa sistem *Qabalah* pada masa Abu Yusuf dan sistem *self assesment* yang diterapkan Indonesia, memiliki kesamaan dalam kemungkinan terjadinya kezaiman dalam proses pemungutan pajak. Hal ini menunjukkan bahwa Abu Yusuf menentang penerapan sistem ini karena tidak sesuai dengan tujuan ekonomi dalam Islam yaitu menciptakan kesejahteraan dan keadilan.

¹⁹⁶Lailatul Qadariah, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: Duta Media Publishing, 2018). h. 49.

¹⁹⁷Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), h. 107

¹⁹⁸Sugiharti dan Roy Purwanto, *Qabalah Menurut Abu Yusuf dalam Kitab Al-Kharraj dan Aplikasinya dalam Perpajakan di Indonesia*, (CILACS UII, 23 November 2018), h. 27.

Abu Yusuf juga menyarankan penggantian sistem pajak dengan sistem *muqasamah* (*proporsional tax*) yang dinilai lebih baik dibandingkan dengan sistem *masahah* (*fixed tax*) dengan tujuan untuk menciptakan kemaslahatan dan keadilan bagi wajib pajak. Abu Yusuf menginginkan ada rasa keadilan bagi seluruh warga negara dengan penerapan sistem pajak *muqosamah*. Sedangkan di Indonesia tarif pajak yang digunakan beragam, ada tarif progresif yang diterapkan pada PPh, ada juga tarif proporsional yang diterapkan pada PBB dan PPN.

Tarif pajak progresif adalah persentase pajak yang bertambah seiring dengan peningkatan dasar pengenaan pajaknya.¹⁹⁹ Relevansinya sama dengan sistem pajak *muqasamah* dalam pandangan Abu Yusuf.

Perbedaan dalam masalah pajak juga terlihat dari penerapan *payment system* (sistem pembayaran). Jika dalam penerapan konsep Abu Yusuf, mengedepankan asas kenyamanan dalam *convenience payment*-nya. Abu Yusuf menuntut kepada pegawai pengumpul pajak agar mengedepankan etika dalam melakukan pemungutan pajak. Sedangkan di Indonesia, pajak dibayarkan sesuai dengan batas waktu yang telah ditentukan dan apabila melewati batas ketentuan maka akan dikenakan denda atasnya.

Seperti yang dikisahkan dan telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, Abu Yusuf menyarankan menunjuk ahli pajak dalam menangani persoalan pajak. Apa yang dilakukannya ini untuk menghindari terjadinya kecurangan dalam penerapannya.

b. Harta Rampasan Perang (*Ghanimah*)

Tidak hanya persoalan pajak, persoalan lainnya juga dibahas dalam relevansi konsep keuangan publik Abu Yusuf. Keberadaan *ghonimah* sebagai bagian dari

¹⁹⁹Supramono, *Perpajakan Indonesia: Mekanisme dan Perhitungan*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2010), h. 7.

pendapatan publik, jika diakitkan dengan kondisi ekonomi kekinian, mungkin kurang relevan.²⁰⁰ Hal ini karena *ghanimah* merupakan harta rampasan perang, sedangkan di zaman modern ini sudah tidak ada peperangan penaklukan wilayah dengan tujuan mendapatkan harta dari wilayah tersebut. Sehingga, untuk saat ini pendapatan dari *ghanimah* kurang relevan.

c. Zakat

Zakat juga menjadi pembahasan dalam konsep keuangan publik Abu Yusuf. Walaupun zakat di Indonesia tidak dikategorikan sebagai sumber pendapatan negara, namun potensi dari zakat sangat potensial untuk mengentaskan kemiskinan. Hal ini seperti yang dijelaskan bahwa di tahun 2010, BAZNAZ (Badan Amil Zakat Nasional) mencatat bahwa potensi zakat setiap tahunnya bisa mencapai angka 19 triliun, namun tahun 2008 zakat yang terkumpul baru Rp. 900 miliar.²⁰¹

Dari data yang diperoleh peneliti terkait penerapan zakat di Indonesia yang di atur oleh lembaga zakat dan didasarkan atas aturan dalam DSN (Dewan Syariah Nasional). Hasil penelitian ini serupa dengan penelitian lainnya yang berjudul “*Analisis Faktor-Faktor Sustainability Lembaga Keuangan Mikro Syariah.*”²⁰² Hasil penelitian tersebut mengemukakan bahwa peran utama DPS adalah mengawasi jalannya operasional lembaga keuangan sehari-hari agar selalu sesuai dengan ketentuan-ketentuan syariah. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kerancuan dalam pelaksanaan peraturannya, sehingga menimbulkan keresahan masyarakat ataupun hal-hal yang tidak diinginkan. Hal ini menunjukkan bahwa

²⁰⁰Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Al-Kharaj* (Imam Abu Yusuf), h. 98.

²⁰¹Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islam: Pendekatan Al-Kharaj* (Imam Abu Yusuf), h. 148.

²⁰²Muhammad Kamal Zubair, *Analisis Faktor-Faktor Sustainability Lembaga Keuangan Mikro Syariah*, (Iqtishadia, Vol. 9, No. 2, 2016), h. 220.

pengawasan penerapan Zakat di Indonesia dilakukan agar tidak keluar dari ketentuan syariah Islam.

Zakat bukan sebagai pendapatan dalam APBN dan tidak di atur dalam Undang-Undang khusus. Namun dalam penerapannya di Indonesia, karena merupakan negara dengan mayoritas penduduk Muslim sehingga pemungutan zakat tetap dilakukan. Relevansi dengan penerapan zakat menurut Abu Yusuf yaitu dalam hal penyaluran zakat yang ditujukan untuk golongan *mustahik*.

Temuan peneliti menunjukkan bahwa penyaluran zakat dilakukan oleh BAZNAS dan badan pengelola zakat lainnya yang ditujukan kepada golongan penerima zakat yaitu *mustahik*. Penyaluran ini ditujukan selain untuk mengentaskan kemiskinan juga untuk meningkatkan taraf hidup golongan *mustahik* dengan pemberian dana maupun bantuan yang dapat digunakan untuk membuka usaha sendiri. Hasil penelitian yang sama juga dikemukakan dalam judul “*Eksistensi Koperasi Wanita dalam Meningkatkan Pendapatan Masyarakat.*”²⁰³ Penelitian tersebut mengemukakan bahwa pemerintah memiliki komitmen yang luar biasa terhadap pentingnya peran usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dalam ketahanan perekonomian nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah sangat berperan penting dalam konsep kebijakan penyaluran dana zakat agar tersalurkan kepada golongan yang telah ditentukan.

d. Barang Tambang (*Rikaz*)

Tidak hanya itu, untuk persoalan barang tambang Abu Yusuf membebaskan tarif 1/5 dari barang. Di Indonesia berlaku hukum bagi pelaku penambangan batu mineral, 4% dibayarkan kepada Pemerintah pusat, 6% diberikan kepada pemerintah daerah dari total keuntungan. Ketentuan tersebut berdasarkan pada. Undang-

²⁰³Syahriyah Semaun, *Eksistensi Koperasi Wanita dalam Meningkatkan Pendapatan Masyarakat*, (Jurnal Al-Maiyyah, Volume 11, No. 2, Juli-Desember, 2018), h. 206.

undang No. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara pasal Pasal 129.²⁰⁴ Jika dilihat relevansinya dengan konsep Abu Yusuf maka dapat diketahui bahwa pertambangan (*ma'din*) bukan hanya berbicara mengenai hak negara mendapatkan bagian tetapi juga termasuk sebagai kewajiban zakat bagi kaum muslim dalam memberikan 1/5 hasil tambangnya bagi negara yang nantinya sama-sama dimasukkan dalam pendapatan negara. Selain itu, ketentuan *ghanimah* dalam *al-kharaj* jika mencapai 20 *mitsqal* emas atau 200 dirham perak maka dimasukkan ke dalam pos zakat, jika di bawah dari itu maka dimasukkan dalam pos *ghanimah*. Adapun di Indonesia, barang tambang dikategorikan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

e. Kekayaan Laut

Kekayaan laut juga menjadi pemasukan bagi negara. Abu Yusuf menggolongkan perhiasan permata, mutiara dan lainnya sebagai pendapatan dari laut. Sedangkan di Indonesia pendapatan APBN dari sektor laut yang dimaksud adalah perikanan, yang bersumber dari pungutan jasa pelayanan di pelabuhan perikanan yang pelaksanaannya di unit pelaksana tekni (UPT).²⁰⁵ Sehingga dapat dipahami bahwa relevansi keduanya tidak terlihat dalam hal pungutan atas pendapatan negara.

2. Relevansi dari Sisi Pengeluaran Negara

Relevansi konsep keuangan publik Abu Yusuf di Indonesia tidak hanya terlihat dalam sisi pemasukan atau pendapatan negara. Dari sisi pengeluaran negara relevansi konsep Keuangan Publik Islam Imam Abu Yusuf dapat dilihat dalam hal belanja pegawai, belanja pertahanan militer dan pembangunan infrastruktur.

²⁰⁴Arif Zunaidi, *Abu Yusuf dan Pajak (Konsep dalam Kitab al-Kharaj dan Relevansinya dalam Ekonomi Saat Ini)*, h. 14.

²⁰⁵Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islam: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 146.

Sampai Mei 2010, di Indonesia tercatat jumlah PNS mencapai 4.732.472, sesuai dengan informasi dari Deputi Kepegawaian BKN, belum lagi jumlah pensiunan yang mencapai jutaan orang, sehingga sangat berpengaruh dalam belanja negara. Untuk persoalan belanja pertahanan militer, di Indonesia dilakukan realisasi anggaran belanja Dephan (Departemen Pertahanan). Adapun gaji prajurit TNI/POLRI termasuk ke dalam belanja pegawai.²⁰⁶ Dari ketiga pengeluaran tersebut termasuk ke dalam belanja negara Indonesia untuk sektor pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Perbedaannya dengan konsep keuangan publik Abu Yusuf yaitu dalam persoalan belanja pegawai, gaji pejabat diambil dari *baitul mal* begitupun untuk perbaikan infrastruktur negara. Dalam persoalan gaji tentara Muslim, diambil dari pos pemasukan negara yang berasal dari sektor *ghanimah* (harta rampasan perang).

Jadi, relevansi diantara kedua konsep tersebut dimana konsep Keuangan Publik Islam Abu Yusuf dalam persoalan pengeluaran negara yaitu pengeluaran belanja pegawai (gaji pegawai), belanja pertahanan militer dan infrastruktur, relevan pada masa sekarang ini khususnya dalam penerapan konsep Keuangan Publik di Indonesia. Singkatnya, pada masa Abu Yusuf keperluan untuk pengeluaran negara diambil dari dana baitul mal, begitupun pada penerapan di Indonesia yang mengambil dana dari pendapatan negara untuk keperluan pengeluaran negara. Namun, sektor-sektor pendapatan yang digunakan berbeda diantara kedua konsep Keuangan Publik tersebut.

Lebih rinci perbedaan dari kedua penerapan konsep keuangan publik tersebut, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:²⁰⁷

Penerimaan	Belanja
------------	---------

²⁰⁶Nurul Huda dan Ahmad Muti, *Keuangan Publik Islam: Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*, h. 149-151.

²⁰⁷Siti Kurnia Rahayu, *Perpajakan Indonesia: Konsep dan Aspek Formal*.

Tidak ada dalam <i>al-kharaj</i>	Tidak ada dalam APBN Indonesia	Tidak ada dalam <i>al-kharaj</i>	Tidak ada dalam APBN Indonesia
Pajak Penghasilan (PPh)	Zakat	Bunga dan cicilan utang luar negeri	Pemenuhan kebutuhan dasar warga
Pajak Pertambahan Nilai (PPN)	Jizyah	Subsidi	Mustahik Zakat
Migas	Rampasan Perang		
Pajak Ekspor			

**Tabel 4.1 Perbandingan Pos Pemasukan Pengeluaran Abu Yusuf dan APBN
Indonesia**

Persamaan dari penerapan konsep keuangan publik Abu Yusuf dan di Indonesia yaitu pajak perdagangan Internasional atau *bea cukai* sama dengan *ushr*. Pajak penghasilan (PPh) sama dengan *sedeqah*. Pajak bumi dan bangunan (PBB) sama dengan *kharaj*. Untuk PNB (Pajak Negara Bukan Pajak) yang berasal dari sumber daya alam migas dan non-migas, dapat dikategorikan sebagai pajak *ushr*. Namun jika dalam konsep Abu Yusuf *ushr* adalah pendapatan negara dari sektor pajak. Sedangkan di Indonesia PNB adalah pendapatan negara dari sektor bukan pajak.

Adanya persamaan dan perbedaan kedua konsep keuangan publik ini bisa saja terjadinya karena perkembangan zaman. Dengan semakin berkembangnya perekonomian, maka penerimaan maupun pengeluaran negara akan bertambah. Hal

inilah yang menyebabkan banyak sistem-sistem baru yang lebih bervariasi dibandingkan sistem sebelumnya. Namun sistem-sistem ini dibuat tidak lain untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Karena bagi negara-negara yang menganut sistem kapitalis maupun campuran seperti Indonesia, pertumbuhan ekonomi negara merupakan tujuan pertama dalam kegiatan ekonomi negara. Berbeda dengan konsep ekonomi Abu Yusuf yang dalam penerapannya mengutamakan keadilan dan *kemaslahatan* serta menghindari terjadinya *kemudharatan* dalam kegiatan ekonomi khususnya keuangan publik.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Dari pemaparan hasil dan analisis data penelitian yang berjudul “Pemikiran Abu Yusuf Tentang Keuangan Publik dan Relevansinya di Indonesia”, maka peneliti dapat menyimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Konsep Pemikiran Abu Yusuf tentang Keuangan Publik Islam

Kitab *al-Kharaj* merupakan salah satu karya Abu Yusuf yang paling monumental dengan pembahasan mengenai konsep Keuangan Publik Islam. Kitab ini tidak hanya membahas mengenai pendapatan negara dari *kharaj* seperti judulnya. Lebih luas dan rinci membahas mengenai *mawariduddaulah*, yaitu pendapatan negara dari instrumen *kharaj*, *ushr*, *ghanimah* dan *khums*, *jizyah*, zakat (zakat pertanian, zakat perdagangan, dan zakat binatang ternak), dan bagian kepemilikan umum (bidang sungai dan perairan serta aset produktif milik negara). Selanjutnya dibahas mengenai cara pengumpulan dan pendistribusian untuk belanja pegawai, pertahanan militer, pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat (*minimum level of living*) dan proyek infrastruktur.

2. Analisis Perbandingan Pemikiran Abu Yusuf dan Pemikiran Cendekiawan Muslim dalam Keuangan Publik Islam

Konsep Keuangan Publik telah ada jauh sebelum datangnya Islam. Setelah itu, sejak kemunculan Islam beberapa Cendekiawan Muslim hadir dengan konsep pemikiran tentang Keuangan Publik. Perbandingan antara pemikiran Cendekiawan tersebut dengan Abu Yusuf terlihat pada mekanisme penerapan instrumen-instrumen dalam kebijakan Keuangan Publik negara. Instrumen tersebut diantaranya; (1) pajak (*kharaj*, *jizyah* dan *ushr*) banyak dikonsepsikan oleh

Cendekiawan Muslim namun konsep pajak menurut Abu Yusuf dianggap sebagai *canons of taxation*; (2) zakat sebagai salah satu pemasukan utama negara Islam juga banyak dikonsepsikan oleh Cendekiawan Muslim bahkan dari awal masa pemerintah Islam; (3) *ghanimah* dan *fay'* tidak dibahas secara rinci diantara Cendekiawan tersebut, sedangkan Abu Yusuf menjabarkan dalam konsep pemikirannya.

3. Relevansi Pemikiran Keuangan Publik Islam Abu Yusuf Terhadap Keuangan Publik di Indonesia

Konsep Keuangan Publik di Indonesia menerapkan sistem APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang mengatur segala jenis pendapatan dan belanja negara dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Berbeda dengan Imam Abu Yusuf dalam konsep Keuangan Publik Islam yang menentukan pos-pos pemasukan dan pos-pos pengeluaran negara dari berbagai instrumen yang pendistribusiannya tidak dibuatkan anggaran pertahun tetapi mengikuti kondisi dari pemasukan di *baitul maal*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat relevansi pemikiran Keuangan Publik Islam Imam Abu Yusuf terhadap konsep Keuangan Publik di Indonesia diantaranya yaitu; (1) *kharaj* sama dengan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan); (2) *ushr* sama dengan *bea cukai*; (3) *self assesment* ditentang oleh Abu Yusuf karena sama dengan sistem *qabalah*; (4) sistem *muqosamah* sama dengan tarif progresif pada PPh dan tarif proporsional pada PBB dan PPN; (5) tidak ada relevansi *ghanimah*; (6) zakat diterapkan di Indonesia meskipun tidak termasuk pendapatan negara; (7) barang tambang dan kekayaan laut memiliki mekanisme yang berbeda; (8) relevansi pada sisi pengeluaran negara untuk sektor belanja pegawai, belanja pertahanan militer dan pembangunan infrastruktur.

B. Saran

Dari hasil penelitian dan kajian yang mendalam mengenai penelitian ini, maka saran yang dapat diberikan peneliti ke pihak terkait sebagai berikut:

1. Kepada peneliti selanjutnya, penelitian ini memberi ruang yang lapang untuk analisis dengan cakupan dan kedalaman penelitian yang lebih guna dalam memperluas pengetahuan yang variatif dan komplementif. Besar harapan peneliti selanjutnya dapat menemukan aspek lain dalam pemikiran konsep keuangan publik Islam Abu Yusuf selain dari konsep keuangan publik Islam Cendekiawan Muslim lainnya dan juga khususnya pada konsep keuangan publik yang diterapkan di Indonesia.
2. Literasi kepustakaan sudah semestinya diformilkan dalam kurikulum pendidikan sekolah dan perguruan tinggi sebagai lembaga akademis demi memaksimalkan pemahaman konsep ekonomi nasional dan ekonomi Islam. Kepada Pimpinan Program Magister Institut Agama Islam (IAIN) Parepare, khususnya Program Studi Ekonomi Syariah, seyogyanya mengakomodasi konsep keuangan publik Islam Abu Yusuf kedalam struktur kurikulum perkuliahan mahasiswa pascasarjana. Selanjutnya, mendorong pembelajaran kontekstual dengan fokus diskusi pada tema aktual konsep keuangan publik Indonesia yang berbasis ajaran Islam. Tidak kalah pentingnya, mendorong penelitian kepustakaan tesis lainnya dengan tema keuangan publik Islam.

DAFTAR PUSTAKA

- ‘Ali Rizvi, S. Rizwan. *Nizam Al-Mulk Tusi*. Lahore: Pakistan, SH. Muhammad Ahraf, 1978.
- A.C. Brown, Jonathan. *Misquoting Muhammad: The Challenge and Choices of Interpreting the Prophet's Legacy* Perlu mendaftar. Oneworld Publications. 2014.
- Al-Hunaidil, Hamad bin Abdurrahman. *Manahijul Bahitsin Fil Iqtishadil Islamiy*. Riyadh, Arab Saudi: Obekan. 1406 H
- . *Manahij al-Bahitsain Fil al-Iqtishad al-Islamiy*. Kairo: Syirkah al-‘Abikami li-Atthaba’ah wa An-nasyr. 1407 H.
- Al-Kaaf, Abdudullah Zakiy. *Ekonomi dalam Perspektif Islam*. Bandung: Pustaka Setia. 2002.
- Al-Kufiy, Abu Yusuf Ya’qub bin Ibrahim. *Al-Kharaj*. Beirut: Libanon, Daarul Ma’rifah. 1979.
- An-Nahbani, Taqyuddin. *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*. Surabaya: Risalah Gusti, 2002.
- Abdullah, Boedi. *Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- Abidin Basri, Ikhwan. *Kerangka Umum Kitab al-Kharaj*. Jakarta: Penerbit, 2003.
- Abul A’la Maududi, Syed. *Economic System of Islam*. Pakistan Islamic: Publication, 1996.
- Aliyuddin, Muh. *Pengaturan Bea Cukai di Indonesia (Tinjauan UU Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai dan Hukum Islam, Skripsi Sarjana: Jurusan Hukum Bisnis Syariah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2013*.
- Amalia, Euis. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*. Jakarta: Pustaka Asatrus, 2005.
- Anto, Hendrie. *Pengantar Ekonomi Mikro Islami*. Yogyakarta: Ekonesia, 2003.
- Arifin, Imamul dan Giana Hadi W. *Membuka Cakrawala Ekonomi*. Jakarta: Setia Purna Inves. 2007.
- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2010.
- As-Syajjji, Walid Khalid. *Al-Madkhol Ilal Maaliyyatiul ‘Aammah fii Islam*, .Oman: Yordania Daar An-Nafais, 2005.
- Atep., dkk. *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*. Jakarta: Gramedia, Alex Media Kompotendo, 2004.

- Azmi, Sahabuddin. *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik Konsep Perpajakan dan Peran Bait Al-Mal*. Bandung: Nuansa, 2005. Chamid, Nur. *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Casavera. *Perpajakan*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Chamid, Nur. *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Chapra, Umer. *Islam dan Tantangan Ekonomi: Islamisasi Ekonomi Kontemporer*. Surabaya: Risalah Gusti, 1999.
- . *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam (Alih Bahasa: Ikhwan Abidin B)*. Jakarta: Gemas Insani Press. 2001.
- . *The Future of Economics: An Islamic Perspektif*. Jakarta: SEBI, 2001.
- . *“Sistem Moneter Islam” diterjemahkan oleh Ikhwan Abidin Basri*. Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahan*. Jakarta: Mizan Pustaka, 2009.
- Esposito, John. *The Oxford Dictionary of Islam*. Oxford University Press. 2003.
- Fordeby, Adesy. *Ekonomi dan Bisnis Islam; Seri Konsep dan Aplikasi Ekonomi dan Bisnis Islam*. Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2016.
- Fuad, Noor. *Dasar-Dasar Keuangan Publik. E-book*, 2009.
- Gusfahmi. *Pajak Menurut Syariah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- H. Kara, Muslimin. *Bank Syariah di Indonesia Analisis Terhadap Pemerintah Indonesia Terhadap Perbankan Syariah*. Yogyakarta: UII Press. 2005.
- Haidir, Salim dan. *Penelitian Pendidikan: Metode, Pendekatan, dan Jenis*. Jakarta: Kencana, 2019.
- Hasan, Iqbal. *Analisis Data Penelitian Dengan Statistik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Hasan M. Abul dan Aidit Ghazali. *Reading in Islamic Economic Thought*. Malaysia: Longman, 1992.
- Hasibuan, Sri Wahyuni dkk., *“Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam”*. Bandung: CV Media Sains Indonesia, 2021.
- Huda, Nurul. *Ekonomi Makro Islam: Pendekatan Teoretis*. Jakarta. Kencana, 2018.
- Huda, Nurul dan Ahmad Muti. *Keuangan Publik Islam Pendekatan Al-Kharaj (Imam Abu Yusuf)*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2011.
- Huda, Nurul dkk. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.
- . *Keuangan Publik Pendekatan Instrumen Kebijakan dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Elex Media Komputindo. 2015.

- Ichwan, Bisri. *Belajar dari Abu Yusuf*. dalam www.kompasiana.com.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh al-Siyasah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Karim, Adiwarman Azwar. *Ekonomi Makro Islami*. Depok: PT Raja Grafindo, 2017.
- , *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Raja Grafindo Persadan, 2008.
- Kholil, Imaduddin. *Umar bin Abdul Aziz: Perombakan Wajah Pemerintahan Islam*. Solo: Pustaka Mandiri, 1992.
- Khudari Biek, Muhammad. *Mudharabah Tarikh al-Umam al-Dawlah al'Abbasiyah*. Kairo: Mathba'ah al-Istiqomah, 1945.
- Kartono, Kartini. *Pengantar Metodologi Research*. Bandung: Alumni, 1998.
- Khoerulloh, Abd. Kholik, Omay Komarudin, dan Lukman Fauzi Abdillah, "Konsep Pajak dalam Perspektif Abu Yusuf dan Asy-Syatibi". *An-Nisbah: Jurnal Ekonomi Syariah* Volume 07, Nomor 1, April 2020.
- Kholdun, Ibnu. *Muqoddimah* (Versi Terjemahan). Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000.
- Khusaini, Mohamad. *Ekonomi Publik*. Malang: UB Press, 2019.
- M. Juhro, Solikin dkk. *Keuangan Publik dan Sosial Islam: Teori dan Praktik*,. Depok: Raja Grafindo Persada, 2019.
- Majid, M. Nazori. *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf, Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*,. Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI) Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Yogyakarta, 2003.
- Mahmud. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2011.
- Mannan, Muhammad Abdul. *The Making of An Islamic Economic Society*. Cairo: International Association of Islamic Banks, 1984.
- , *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Terj. M. Nastangin. Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1997.
- Manzilati, Asfi. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Paradigma, Metode, dan Aplikasi*. Malang: Universitas Brawijaya Press, 2017.
- Mardalis. *Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Proposal*. Jakarta: Cet. VII; Bumi Aksara, 2004.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004.
- Naf'an. *Ekonomi Makro: Tinjauan Ekonomi Syariah*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014.
- Nasution, Mustafa Edwin. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, Edisi Pertama (Cet. III; Jakarta: Kencana, 2010).
- Nazir, Moh. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011.

- Neuman, W. Lawrence. *Metodologi Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Edisi Ketujuh terj. Edina T. Sofia, n.d.
- Nuha. *Politik Otonomi Daerah dalam Bingkai Islam dan Keindonesiaan*. Prosiding The 3rd University Research Colloquium, 2016.
- Nurseha, Muhammad Achid. “*Abu Yusuf (Suatu Pemikiran Ekonomi)*”. *Jurnal Ilmu Ekonomi Islam* Volume 1 Nomor 2, 2018.
- Marthon, Said. *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*. Jakarta: Zikrul, 2004.
- Okny, Rachmatullah. *Teori Pajak Menurut Abu Yusuf Sebuah Alternatif Solusi Perpajakan di Indonesia*. *Iqtishoduna: Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. 8, No. 1, April 2009.
- Oran, Ahmad dan Salim Rashid. “*Fiscal Policy in Early Islam.*” Dalam Sayed Afzal Peezade *Reading in Islamics Fiscal Policy*. New Delhi: Adam Publisher, 1996.
- Pipih. *Kontribusi Pemikiran Abu Yusuf Terhadap Konsep Pajak*. Skripsi Sarjana: Jurusan Muamalat, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. 2004.
- Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas kerja sama dengan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*,. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Qadariyah, Lailatul. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Duta Media Publishing, 2018.
- Qadim Zallum, Abdul. *Sistem Keuangan di Negara Khalifah*, terj. Oleh Ahmad S Dkk. Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002
- Rahayu, Siti Kurnia. *Perpajakan Indonesia: Konsep dan Aspek Formal*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010.
- Rinawati, Ika dan Hari Basuki. “*Analisis Perbandingan Makro Ekonomi Pemikiran Cendekiawan Muslim Klasik dan Kontemporer Abu Yusuf, Abu Ubaid, Yahya Bin Adam dan M.A Mannan, M.Umar Chapra*”. *Jurnal Ekonomi Syariah* Volume 2 Nomor 1, 2020.
- Ritonga, A Rahman. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: Ikhtiar Baru Van Hoeve. 1996.
- Rivai, Veithzal dan Andi Buchari. “*Islamic Economics*”. Jakarta: Bumi Aksara, 2013.
- Rosdiana Haula dan Edi Slamet Irianto. *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*,. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Rudiyanto. *Pandangan Keuangan Publik Abu Yusuf dan Implementasinya di Indonesia*. *Jurnal Studi Islam* Vol.22 No.1, 2021.
- S, Alam. *Ekonomi Jilid 2*. Indonesia: ESIS Penerbit Erlangga. 2007.

- Sadam, Muhammad. *Ekonomi Islam*. Jakarta: Tramedia. 2002.
- Saebani, Boedi Abdullah dan Beni Ahmad. *Metode Penelitian Ekonomi Islam*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2014.
- Sakti, A. *Sistem Ekonomi Islam: Jawaban atas Kekacauan Ekonomi Modern*. Jakarta: Paradigma dan Aqsa Publishing, 2007.
- Sarantakos. *Social Research*. Melbourne: Macmillan Education Australia Pty., Ltd, Furth Edition, 2012.
- Sarwono. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.
- Semaun, Syahriyah. *Eksistensi Koperasi Wanita dalam Meningkatkan Pendapatan Masyarakat*. Jurnal Al-Maiyyah, Volume 11, No. 2, Juli-Desember, 2018.
- Sholihin, Ahmad Ifham. *Buku Pintar Ekonomi Syariah*. Jakarta: Gramedia Media Utama. 2010.
- Sodik, Sandu Siyoto M. Ali. *Dasar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2015.
- Stephens, Murray R. Spiegel dan Larry J. *Statistik*. PT. Gelora Aksara Pratama; Edisi Ketiga, 2004.
- Sugiharti dan Roy Purwanto. *Qabalah Menurut Abu Yusuf dalam Kitab Al-Kharraj dan Aplikasinya dalam Perpajakan di Indonesia*. CILACS UII, 23 November 2018.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan kualitatif, kuantitatif*. Bandung: Alfa Beta, 2009.
- Supramono. *Perpajakan Indonesia: Mekanisme dan Perhitungan*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2010.
- Suprayitno, Eko. *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2011.
- Suprehaten. *Pemikiran Abu Yusuf Tentang Pasar dalam Kitab Al-Kharaj*. Skripsi Sarjana: Jurusan Ekonomi Islam, Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau. 2010
- Tim Penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, (Program Pascasarjana IAIN Parepare), 2021.
- Yusuf, A. Muri. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif & Penelitian Gabungan*. Prenada Media, 2016.
- Yusuf, Muhammad. *Relasi Teks dan Konteks*. Buku Elektronik: Indie Book Corner. 2020.
- Wikipedia. *Pajak Bumi dan Bangunan*, dalam <https://id.wikipedia.org/wiki/> diakses pada tanggal 04 Agustus 2022.

- Zed, Mestika. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Zubair, Muhammad Kamal. *Analisis Faktor-Faktor Sustainability Lembaga Keuangan Mikro Syariah*. *Iqtishadia*, Vol. 9, No. 2, 2016.
- Zunaidi, Arif. “Abu Yusuf dan Pajak (Konsep dalam Kitab *al-kharaj* dan Relevansinya dalam Ekonomi Saat ini)”. Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kediri: *Jurnal Fenomena*, Vol. 20, Nomor 1, Januari-Juni 2021.

BIODATA PENULIS

DATA PRIBADI



Nama : NURUL RABIAH AL
HADAWIYAH

Tempat & Tanggal Lahir : Parepare, 15 Maret 1998

NIM. : 2020203860102018

Alamat : Jl. Jendral Sudirman Kota
Parepare

No. HP : 085240536266

Alamat E-Mail : nurulrabiahahadawiyah@gmail.com

RIWAYAT PENDIDIKAN FORMAL:

1. SDN 30 Kota Parepare, Tahun 2011
2. SMPN 3 Kota Parepare, Tahun 2014
3. SMAN 1 Model Kota Parepare, Tahun 2016
4. Sarjana Ekonomi, Prodi Ekonomi Syariah IAIN Parepare, Tahun 2020

KARYA PENELITIAN ILMIAH YANG DIPUBLIKASIKAN:

1. Skripsi Tahun 2020; "Implementasi Prinsip-Prinsip Ekonomi Islam Tentang Kredit Pemilikan Rumah (KPR) Subsidi di BTN Syariah KCPS Parepare (Studi Kasus PT. Pamulang Jaya Mandiri)