

KONTROVERSI KEBIJAKAN FISKAL NON-ZAKAT KHALIFAH UMAR BIN KHATTAB

Difi Dahliana, Muhammad Rizqi Akbar, Surya Agusriadi, Wira Edi Dastia
Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin
difidahliana@uin-antasari.ac.id, mrizqiakbar@gmail.com, suryaag207@gmail.com,
wiraedi331@gmail.com

ABSTRAK

Kebijakan fiskal Khalifah Umar bin Khattab sangat inovatif, terutama yang berkaitan dengan instrumen non-zakat. Namun, kebijakannya sering dianggap kontroversial karena kebijakannya berbeda dengan kebijakan yang sebelumnya dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW dan khalifah Abu Bakar Ash-Siddiq pada periode sebelumnya. Hal tersebut membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan bagaimana kebijakan fiskal instrumen non-zakat yang kontroversial tersebut. Hasil studi pustaka ini menunjukkan bahwa pada masa pemerintahannya inovasi instrumen non-zakat yang kontroversial ditemukan dalam kebijakannya tentang ghanimah, kharaj, jizyah, dan ushur. Inovasi kontroversial tersebut dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan, kemanfaatan, dan pemerataan ekonomi. Sehingga inovasi menghasilkan perubahan positif bagi perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, baik muslim maupun non-muslim.

Kata Kunci: Khalifah Umar bin Khattab, Kebijakan Fiskal, Instrumen Non-Zakat.

ABSTRACT

Caliph Umar bin Khattab's fiscal policy was very innovative, especially with regard to non-zakat instruments. However, his policies are often considered controversial because their policies are different from the policies previously practiced by the Prophet Muhammad and the caliph Abu Bakr Ash-Siddiq in the previous period. This makes the authors interested in conducting research that aims to find out and describe how the fiscal policy of the controversial non-zakat instrument is. The results of this literature study show that during his reign the controversial non-zakat instrument innovation was found in his policies on ghanimah, kharaj, jizyah, and ushur. The controversial innovation was carried out to improve welfare, benefit, and economic equity. So that innovation produces positive changes for the economy and people's welfare, both Muslims and non-Muslims.

Keywords: Caliph Umar bin Khattab, Fiscal Policy, Non-Zakat Instruments.

PENDAHULUAN

Sejak zaman Rasulullah Saw, fungsi kebijakan fiskal dijalankan melalui Baitul Mal, yakni lembaga pengelolaan keuangan negara yang diperkenalkan oleh Rasulullah Saw. Baitul Mal pada masa pemerintahan Islam adalah lembaga perbendaharaan keuangan negara, berbeda dengan istilah Baitul Mal Wat Tamwil yang merupakan lembaga keuangan mikro syariah tempat menabung dan mengakses pembiayaan.¹ Rasulullah Saw mengatur penerimaan dan pengeluaran negara melalui Baitul Mal. Namun pada zaman Rasul Baitul Mal baru muncul secara fungsi. Pendirian Baitul Mal secara permanen, dan pembentukan manajemen kelembagaannya baru dimulai pada zaman pemerintahan khalifah Umar bin Khattab. Beliau diangkat menjadi khalifah setelah masa pemerintahan khalifah Abu Bakar

¹ Difi Dahliana, "Pendekatan Balanced Scorecard dalam Mengukur Kinerja Baitul Mal wa Tamwil Amanah Kota Banjarmasin," *Al-Iqtishadiyah : Ekonomi Syariah Dan Hukum Ekonomi Syariah* 7, no. 1 (1 Maret 2022): 1-16, doi:10.31602/iqt.v7i1.5006; Difi Dahliana, "Persepsi Nasabah Terhadap Peran BMT Kota Banjarmasin," *Al-Iqtishadiyah : Ekonomi Syariah Dan Hukum Ekonomi Syariah* 6, no. 1 (1 Maret 2022): 44-51, doi:10.31602/iqt.v6i1.3099.

ash-Shiddiq. Menurut Amir Ali masuknya Umar dalam kekhalifahan memberikan nilai yang tinggi bagi kemajuan pemerintahan Islam. Beliau adalah pemimpin yang berkarakter kuat, adil, mempunyai energi yang besar dan memiliki kemampuan administratif yang baik.²

Pada masa pemerintahan Islam klasik zakat merupakan instrumen kebijakan fiskal yang utama dimana membayar zakat adalah kewajiban terhadap agama dan negara, tidak seperti yang dipraktikkan di Indonesia sekarang dimana zakat cenderung dianggap sebagai kesadaran beragama individu dan bukanlah instrumen fiskal negara.³ Periode kekhalifahan Umar bin Khattab termasuk ke dalam periode keemasan dalam sejarah pemerintahan Islam. Meskipun beliau hanya memerintah selama sepuluh tahun. Akan tetapi dalam periode yang singkat tersebut negara Islam mengalami peningkatan kemakuran yang pesat, hal yang belum pernah dialami oleh orang-orang Arab sebelumnya. Keberhasilan khalifah Umar tidak terlepas dari kemampuan berpikir kreatif dan inovatif. Khalifah Umar berani melakukan ijtihad dalam masalah *furu'iyah* ketika merespons persoalan yang belum ada ketetapan nasnya, sehingga setiap langkah kebijakan yang beliau ambil merupakan terobosan yang spektakuler pada masanya.⁴

Inovasi yang dilakukan khalifah Umar bin Khattab dalam kebijakan fiskalnya yang spektakuler terkadang diwarnai kontroversi karena praktiknya yang berbeda dengan Rasul dan Abu Bakar, sehingga sangat menarik untuk dikaji. Beberapa temuan terdahulu dapat ditelusuri kontribusinya, misalnya Setiawan yang memberikan kontribusi penerapan zakat sebagai instrumen kebijakan fiskal pada periode pemerintahan khalifah Umar bin Khattab⁵. Kemudian Mubarak berkontribusi mengidentifikasi dan mendeskripsikan tentang penerapan kebijakan anggaran berimbang oleh khalifah Umar bin Khattab.⁶ Irawan berkontribusi menganalisis relevansi kebijakan ekonomi khalifah Umar dengan kebijakan ekonomi di Indonesia. Sedangkan penulis tertarik untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan inovasi kebijakan fiskal bukan zakat khalifah Umar bin Khattab yang kontroversial. Hasil kajian ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan tentang keuangan publik Islam khususnya tentang kebijakan fiskal khalifah Umar bin Khattab.

LITERATUR REVIEW

Umar bin Khattab memiliki nama lengkap Umar bin Al-Khatab bin Nufail bin Abd Al-Uzza bin Rabah bin Abdullah bin Urth bin Razah bin Adiy bin Ka'ab bin Luay bin Ghalib Al-Qurasyu Al-Adawi. Beliau dilahirkan tiga belas tahun setelah tahun Gajah, dan berasal dari keluarga kelas atas yakni dari bani Adi bin Ka'ab, salah satu rumpun suku Quraisy, sehingga

² Denil Setiawan, "Analisis Zakat sebagai Instrument Kebijakan Fiskal pada Masa Khalifah Umar Bin Khattab R. A.," *Al Amwal* 1, no. 2 (2019): 127.

³ Mohamad Zaenal Arifin, "Filantropi Zakat: Kajian Sosio-Historis Dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Sosial," *Syar'ie: Jurnal Pemikiran Ekonomi Islam* 4, no. 1 (11 Februari 2021): 1–12, doi:10.51476/syar'ie.v4i1.235; Naerul Kiky Aprianto, "Evaluasi Kebijakan Keuangan Publik Dalam Tinjauan Islam," *Syar'ie: Jurnal Pemikiran Ekonomi Islam* 4, no. 1 (11 Februari 2021): 28–42, doi:10.51476/syar'ie.v4i1.238.

⁴ Arsyad Almakki, "Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khattab," *Al Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan Dan Kemasyarakatan*, no. 0 (5 Oktober 2018), doi:10.35931/aq.voio.14.

⁵ Setiawan, "Analisis Zakat sebagai Instrument Kebijakan Fiskal pada Masa Khalifah Umar Bin Khattab R. A."

⁶ Ferry Khusnul Mubarak, "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab," *Iqtisad: Reconstruction of justice and welfare for Indonesia* 8, no. 1 (23 Juni 2021): 81–98, doi:10.31942/iq.v8i1.3521.

beliau memiliki kemampuan untuk membaca dan menulis yang tergolong langka pada zaman itu⁷.

Periode kekhalifahan Umar bin Khattab adalah pada tahun 634 – 644 Masehi yakni setelah wafatnya khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq. Khalifah Abu Bakar berwasiat kepada khalifah Umar untuk meneruskan kepemimpinannya, dimana keputusan ini mendapat dukungan dari para sahabat lainnya⁸.

Khalifah Umar adalah sosok yang berwibawa dan disegani. Beliau adalah khalifah yang dikenal tegas, pemberani, dan sangat peduli kepada rakyat⁹. Beliau gemar sekali melakukan *blusukan* yakni berkeliling menemui rakyatnya secara sembunyi-sembunyi untuk memastikan dan memberikan bantuan kepada rakyat yang kelaparan, sakit, atau kesusahan¹⁰.

Khalifah Umar mendirikan dan meresmikan Baitul Mal sebagai lembaga permanen pelaksana kebijakan fiskal pemerintahan Islam. Khalifah Umar membentuk *diwan-diwan* atau departemen yang terstruktur dan memiliki pembagian tugas yang mapan dalam tata Kelola Baitul Mal¹¹. Jika pada masa sebelumnya Baitul Mal sebagai pelaksana kebijakan fiskal tidak ubahnya seperti tempat persinggahan harta zakat yang kemudian langsung dibagikan sampai habis kepada para mustahik. Namun pada masa khalifah Umar, Baitul Mal baru benar-benar berfungsi sebagai penggerak roda perekonomian negara.¹² Seiring dengan meluasnya wilayah kekuasaan Islam pada masa khalifah Umar bin Khattab maka pendapatan Baitul Mal semakin banyak jumlahnya, sehingga tidak dapat didistribusikan secara langsung sampai habis, Pendistribusiannya memerlukan perencanaan alokasi yang matang sebelum harta-harta tersebut dibagikan agar pendistribusiannya efektif dan efisien (Dahliana, 2019). Beliau menetapkan satu tahun anggaran ialah 360 hari dan satu hari pembersihan harta Baitul Mal. Sehingga pada akhir tahun Baitul Mal bersih dari harta yang

⁷ Riska Octavia Habie, "Kebijakan Ekonomi Khalifah Umar Bin Khattab Dan Pengaruhnya Pada Kesejahteraan Masyarakat" Vol. 01 No.1: 7-17 (2022); Asih Setiyowati dkk., "Kepemimpinan Islam Periode Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar Bin Khattab, Utsman Bin Affan, Ali Bin Abi Thalib)," *YASIN* 1, no. 2 (30 Desember 2021): 262–74, doi:10.36088/yasin.v1i2.132.

⁸ Setiyowati dkk., "Kepemimpinan Islam Periode Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar Bin Khattab, Utsman Bin Affan, Ali Bin Abi Thalib)."

⁹ Mahazan Abdul Mutalib, Ahmad Rafiki, dan Wan Mohd Fazrul Azdi Wan Razali, "Islamic Leadership and Crisis Management," dalam *Principles and Practice of Islamic Leadership*, ed. oleh Mahazan Abdul Mutalib, Ahmad Rafiki, dan Wan Mohd Fazrul Azdi Wan Razali (Singapore: Springer, 2022), 109–18, doi:10.1007/978-981-19-0908-5_7; Setiyowati dkk., "Kepemimpinan Islam Periode Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar Bin Khattab, Utsman Bin Affan, Ali Bin Abi Thalib)"; Pratiwi Syahyani Syahrir dan Darussalam Syamsuddin, "Konsep Siyasah Al-Maliyah Pada Masa Khalifah Umar Bin Khaththab Dan Khalifah Utsman Bin Affan," *Siyasatuna : Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah* 2, no. 2 (31 Mei 2021): 428–41.

¹⁰ Arif Zunaidi, "Abu Yusuf dan Pajak (Konsep Dalam Kitab Al-Kharaj dan Relevansinya Dalam Ekonomi Saat Ini," *Fenomena* 20, no. 1 (8 Maret 2021): 45–60, doi:10.35719/fenomena.v20i1.49.

¹¹ Difi Dahliana, "Baitul Maal (Sejarah Kelembagaan dan Perkembangannya pada Masa Rasulullah dan Sahabat)," *Difi Dahliana*, 2019, https://www.academia.edu/41687934/Baitul_Maal_Sejarah_Kelembagaan_dan_Perkembangannya_pada_Masa_Rasulullah_dan_Sahabat_.

¹² Halimatun Nabila, Ahmad Fauzi, dan Abdul Komar, "Kepemimpinan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Mengelola Lembaga Keuangan Negara Perspektif Prof Dr. Ali Muhammad Ash-Shallabi," *Jurnal Pendidikan Dan Konseling* 4, no. 4 (9 Agustus 2022): 2793–99, doi:10.31004/jpdk.v4i4.5922.

tersisa karena sudah terdistribusi secara merata untuk rakyat dan ada sebagian yang disimpan sebagai dana darurat negara.¹³

Beberapa kebijakan Khalifah Umar yang inovatif dari hasil ijtihad beliau antara lain: Pertama, menerapkan jizyah kepada *ahlu dzimmah* yakni pajak perlindungan yang dikenakan kepada penduduk nonmuslim yang memiliki perjanjian damai dengan negara Islam; Kedua, menghentikan pendistribusian zakat untuk muallaf karena pada saat itu banyak disalahgunakan; Ketiga, merestrukturisasi sumber penerimaan baru misalnya pajak perdagangan di pos-pos perbatasan; Keempat memungut zakat atas kuda yang sebelumnya dibebaskan oleh Rasulullah dari zakat; Kelima, melembagakan Baitul Mal secara resmi; Keenam, mendistribusikan tanah taklukan di Irak untuk para prajurit; Ketujuh, memberdayakan *ghanimah* (harta rampasan perang) ke dalam berbagai skema kesejahteraan distribusi kekayaan negara kepada rakyat muslim dan nonmuslim seperti santunan untuk para pensiunan, musafir, yatim, dan kaum difabel¹⁴. Adapun instrumen pendapatan negara yang berlaku pada zaman khalifah Umar bin Khattab adalah *Kharaj, Jizyah, Ushur, Ghanimah, Wakaf, Infak dan Sedekah*¹⁵.

Kharaj adalah salah satu sumber pendapatan Baitul Mal bukan zakat yang sudah dikenal sejak zaman Rasulullah Saw. Pada awalnya *kharaj* adalah bagian dari *ghanimah*, dimana Rasulullah Saw memberikan hak kepada kaum muslimin untuk menguasai tanah dan segala sesuatu yang didapatkan dari peperangan. Tanah-tanah itu tidak dijual atau disewakan melainkan diambil alih negara untuk kemaslahatan umat Islam¹⁶. *Kharaj* artinya keluar, dan secara istilah artinya adalah hasil yang dikeluarkan tanah.¹⁷ *Kharaj* mirip dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang berlaku di Indonesia. Namun, *Kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat kesuburan atau produktivitas tanah (*land productivity*), sedangkan PBB berdasarkan zona sebagaimana dalam aturan sistem PBB (zona strategi). Dalam sistem *Kharaj*, tanah yang bersebelahan, yang satu ditanami buah kurma dan tanah lainnya ditanami buah anggur, dikenakan tarif *Kharaj* yang berbeda.¹⁸ Besarnya *Kharaj* ditentukan berdasarkan tiga hal karakteristik tanah/tingkat kesuburan tanah, jenis tanaman (termasuk *marketability* dan *quantity*), dan jenis irigasi.¹⁹

Jizyah adalah pajak perorangan yang dikenakan terhadap individu nonmuslim (*ahlul zimmah*) tertentu yang hidup di bawah perlindungan pemerintahan Islam. *Jizyah* dipungut dari laki-laki nonmuslim, yang merdeka, balig, berakal, sehat, dan kuat sebagai imbalan bagi keamanan diri mereka. Ketentuan *jizyah* terkandung dalam al-Qur'an surah At-Taubah ayat ke-29. Ayat tersebut turun pada tahun ke-9 Hijriyah ketika Islam telah tersebar dan

¹³ Mubarak, "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab."

¹⁴ Agus Alimuddin dkk., "Baitul Mal Dan Ghanimah Studi Tentang Ijtihad Umar Bin Khattab Dalam Penguatan Lembaga Keuangan Publik," *FINANSIA: Jurnal Akuntansi dan Perbankan Syariah* 5, no. 01 (21 Juni 2022): 31-44, doi:10.32332/finansia.v5i01.4823.

¹⁵ Mubarak, "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab."

¹⁶ Nabila, Fauzi, dan Komar, "Kepemimpinan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Mengelola Lembaga Keuangan Negara Perspektif Prof Dr. Ali Muhammad Ash-Shallabi."

¹⁷ Azzarqa Azzarqa dan Gustomo Try Budiharjo, "Kebijakan Kharāj Khalifah Umar Ibn Khattāb," *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam* 5, no. 2 (1 Desember 2013): 127, doi:10.14421/azzarqa.v5i2.1316.

¹⁸ Nurul Huda, *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Prenada Media, 2017).

¹⁹ Zunaidi, "Abu Yusuf dan Pajak (Konsep Dalam Kitab Al-Kharaj dan Relevansinya Dalam Ekonomi Saat Ini," 3.

menguat dengan dikuasainya kota Mekkah oleh kaum muslimin dan banyaknya delegasi dari suku-suku Arab yang mengakui kerasulan Nabi Muhammad Saw.²⁰ Jizyah berfungsi sebagai bentuk perlindungan bagi orang-orang yang berbeda keyakinan dengan Islam seperti kaum yahudi yang menetap di wilayah kekhalifahan Islam agar terjamin keamanan, kesejahteraannya, dan kehormatannya sehingga dapat berdampingan hidup dengan umat Islam setempat dengan damai. Selain itu, jizyah juga memiliki fungsi dakwah dan syiar Islam secara tidak langsung.²¹ Jizyah berhenti dipungut jika nonmuslim tersebut menjadi mualaf. Jizyah tidak gugur karena kematian, artinya seseorang yang meninggal pada saat jatuh tempo pembayaran jizyah setelah setahun, maka jizyah dibayarkan menggunakan harta peninggalan yang bersangkutan.²²

Ushur secara bahasa berasal dari ungkapan pajak sepuluh persen dari nilai barang, ada juga yang mengatakan satu dirham per transaksi. *Ushr* merupakan pajak khusus yang dikenakan atas barang niaga (impor) yang masuk ke negara Islam. Pada zaman modern sekarang *ushur* sama dengan bea cukai. *Ushr* sudah dipraktikkan pada masa-masa pra Islam, tetapi di dalam pemerintahan Islam baru diterapkan pada masa pemerintahan Umar bin Khattab.²³

Ghanimah adalah pendapatan negara yang bersumber dari hasil rampasan perang yang dimenangkan oleh umat Islam, sedangkan *fa'i* ialah harta dari daerah taklukan yang diperoleh tanpa peperangan. Jika sebelumnya, *ghanimah* selalu dibagikan setelah perang selesai kepada para mujahid yang ikut berperang. *Khums* yakni pajak sebesar 20% atau seperlima bagian atas barang temuan (*rikazh*) dan barang tambang. Selain itu ada wakaf, infak dan sedekah yakni pemberian dari masyarakat secara sukarela untuk kepentingan Bersama.²⁴

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan. Pengumpulan data dilakukan dari berbagai referensi baik buku maupun artikel jurnal ilmiah yang relevan dengan fokus penelitian penulis. Menurut Kaelan, penelitian kepustakaan seringkali menggunakan pendekatan deskriptif dan historis.²⁵ Adapun teknik pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif.

²⁰ Nurul Hidayati, "Usyūr dan Jizyah dalam Kajian Ekonomi Islam" *Journal of Sharia Economic Law* Vol. 1 No. 1 (2018).

²¹ Aldi Putra, Zainuddin Zainuddin, dan Jamal Mirdad, "Hak Dan Kewajiban Warga Negara Non Muslim Di Negara Islam Menurut Al-Maududi," *Jurnal Integrasi Ilmu Syariah (Jisrah)* 2, no. 1 (30 April 2021): 1–10.

²² Tina Arfah dan Putri Jamilah, "Kebijakan Fiskal Umar Bin Khattab," *Jurnal Islamika* 4, no. 1 (2021): 25–38.

²³ Al Fadli, "Kebijakan Fiskal dan Moneter Dalam Perspektif Ekonomi Islam," *Islamika : Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman* 15, no. 1 (2015): 39, doi:10.32939/islamika.v15i1.34.

²⁴ Mubarok, "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab."

²⁵ Alimuddin dkk., "Baitul Mal Dan Ghanimah Studi Tentang Ijtihad Umar Bin Khattab Dalam Penguatan Lembaga Keuangan Publik."

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sepanjang masa pemerintahannya khalifah Umar bin Khattab banyak melakukan ijtihad dalam pengelolaan keuangan negara yang menghasilkan berbagai inovasi²⁶. Inovasi kebijakan itu tentu saja tidak beliau lakukan dengan sembarangan melainkan telah melalui proses ijtihad yang matang dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum dan secara khusus untuk kemaslahatan umat Islam.

Menurut penulis setidaknya inovasi kontroversial itu terdapat pada tiga instrumen bukan zakat yaitu *ghanimah*, *kharaj*, *jizyah*, dan *ushur*. Pertama, kebijakan kontroversial terhadap *ghanimah* yang berupa tanah rampasan perang. Pada periode pemerintahan sebelumnya tanah *ghanimah* selalu dibagikan kepada kaum muslimin khususnya para mujahid yang ikut berperang. Sedangkan pada masa pemerintahan khalifah Umar bin Khattab, setelah penaklukan negeri Syiria, Irak, Parsi dan Mesir beliau menetapkan tanah tersebut sebagai milik negara, bukan kepemilikan pribadi. Beliau juga tidak memberikan hak pengelolaan tanah tersebut seluruhnya kepada kaum muslimin saja, melainkan juga kepada penduduk setempat dari kalangan nonmuslim, yakni *ahlul dzimmi* yang taat kepada pemerintahan Islam dibuktikan dengan pembayaran jizyah. Hal ini mengundang banyak protes di kalangan umat Islam karena dianggap bertentangan dengan apa yang telah dipraktikkan oleh Rasulullah terhadap tanah di Khaibar. Adapun kebijakan khalifah Umar bertujuan untuk memberdayakan lahan, mencegah perebutan lahan di kalangan umat Islam, dan untuk menjaga agar motivasi para mujahid dalam berperang hanyalah karena Allah Swt, bukan karena ingin mendapatkan bagian harta *ghanimah*²⁷.

Kedua, kebijakan terhadap *kharaj* atau pajak hasil tanah. Khalifah Umar mengubah ketentuan penguasaan tanah *kharaj*. Sebelumnya *kharaj* adalah bagian dari *ghanimah* yang dikuasai kaum muslimin, tetapi pada masa khalifah Umar tanah-tanah tersebut dapat tetap dikelola oleh pemilik asalnya, dan sebagai gantinya diterapkan pajak hasil tanah atau *kharaj* dari hasil tanah tersebut. Namun jika dalam tempo tiga tahun tanah itu ditelantarkan oleh pemiliknya maka negara berhak mengambil alih dan menyerahkan kepada pihak lain yang mampu memberdayakan tanah tersebut. Jadi, tanah-tanah itu dikelola negara melalui sistem bagi hasil dengan negara, hasilnya menjadi salah satu sumber pendapatan negara berupa pajak *kharaj*, tanah-tanah itu dapat dikelola baik oleh orang-orang Muslim maupun nonmuslim²⁸. Hasil dari kebijakan *kharaj* khalifah Umar terbukti berhasil mencegah tanah mati dan memproduktifkan kembali tanah-tanah yang terbengkalai, membantu perekonomian warga, dan sekaligus meningkatkan sumber pendapatan negara bukan zakat dari *kharaj*.

Ketiga, berkaitan dengan *jizyah* atau pajak perseorangan yang dikenakan terhadap individu nonmuslim (*ahlu dzimmah*) tertentu yang hidup di bawah perlindungan pemerintahan Islam. Pada masa kepemimpinan Umar bin Khattab, prosedur pemungutan jizyah diserahkan kepada unit-unit Baitul Mal masing-masing provinsi. Gubernur memiliki otoritas penuh dalam operasional *jizyah*, namun tetap mempertanggung jawabkan kepada

²⁶ Mubarak, "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab."

²⁷ Alimuddin dkk., "Baitul Mal Dan Ghanimah Studi Tentang Ijtihad Umar Bin Khattab Dalam Penguatan Lembaga Keuangan Publik."

²⁸ Azzarqa dan Budiharjo, "Kebijakan Kharāj Khalifah Umar Ibn Khattāb"; Fia Nadia, "Kebijakan Fiskal Dalam Ekonomi Islam," *Mashlahah: Journal of Islamic Economics* 1, no. 1 (27 Juni 2022): 36–51.

pemerintah pusat atas sejumlah pendapatan dan pengeluaran *jizyah*²⁹. Khalifah Umar juga memungut *jizyah* dari selain orang ahli kitab seperti Majusi Persia seperti halnya yang dilakukan Rasulullah ketika memungut *jizyah* dari orang Majusi Hijir, dan khalifah Utsman memungut *jizyah* dari Majusi Barbar³⁰. Sistem pembayaran *jizyah* yang diterapkan sangat fleksibel, boleh dengan uang tunai, ternak, dan barang dagangan sesuai dengan kemampuan dalam membayar *jizyah*³¹. Khalifah Umar bersikap sangat toleran kepada orang-orang miskin dan lemah, namun bersikap tegas kepada orang kaya agar mereka tidak ingkar terhadap kewajibannya membayar *jizyah*. Beliau menerapkan tarif *jizyah* dengan tarif pertahun sebesar 48 dirham bagi warga nonmuslim yang kaya, 24 dirham dari nonmuslim kelas menengah, dan 12 dirham dari nonmuslim yang bermata pencaharian sebagai petani.³² Sedangkan nonmuslim dari golongan menengah kebawah *jizyah* dibayar sesuai kemampuannya saja³³. Selain itu, beliau memberikan keringanan *jizyah* diberikan kepada: Pertama, nonmuslim yang miskin tidak memiliki pekerjaan dan keahlian; Kedua, penjaga kuil dan pendeta; Ketiga, laki-laki yang tidak mampu lagi bekerja dan tidak berharta; Keempat, kepada orang yang hilang ingatan. Beliau bahkan pernah menegur petugas pajak daerah yang tetap memungut *jizyah* dari laki-laki nonmuslim yang sudah tua. Beliau justru mengatakan agar laki-laki tua itu tidak lagi dikenakan *jizyah* dan justru diberikan santunan dari harta Baitul Mal³⁴.

Keempat, inovasi pajak perdagangan (*ushur*). Pada masa pra Islam *ushur* sudah dipraktikkan dalam perdagangan. Namun dalam konteks pemerintahan Islam, *ushur* baru diterapkan pada masa pemerintahan Umar bin Khattab dengan ketentuan bahwa pajak ini berlaku sepanjang ekspor dari negara Islam kepada negara yang sama juga dikenakan pajak³⁵. Penerapan *ushur* oleh khalifah tidak terlepas dari bertambahnya wilayah kekuasaan Islam dari Barat ke Timur, sehingga kebutuhan akan perdagangan antar negara juga semakin pesat perkembangannya. Oleh karena itu, diperlukan aturan khusus terkait perpajakan yang mengatur pertukaran barang antar negara agar manfaatnya dapat dirasakan secara lebih luas untuk kesejahteraan di dalam negeri, khususnya dialokasikan untuk meningkatkan infrastruktur perdagangan seperti jalur transportasi untuk lalu lintas barang³⁶. Selain itu, *ushur* bertujuan menciptakan kesetaraan dalam perdagangan antar negara. Hal itu terbukti dari kebijakan khalifah Umar yang hanya memberlakukan *ushur* kepada pedagang dari negara yang memberlakukan bea cukai kepada pedagang muslim yang masuk ke wilayah negara mereka³⁷.

²⁹ Putri Jamilah, "Kebijakan Fiskal Umar Bin Khattab," *JURNAL ISLAMIKA* 4, no. 1 (9 Juli 2021): 33–34, doi:10.37859/jsi.v4i1.2506.

³⁰ Arfah dan Jamilah, "Kebijakan Fiskal Umar Bin Khattab."

³¹ Putra, Zainuddin, dan Mirdad, "Hak Dan Kewajiban Warga Negara Non Muslim Di Negara Islam Menurut Al-Maududi."

³² Hendri Hermawan Adinugraha dkk., *Ekonomi Makro Islam* (Penerbit NEM, 2021).

³³ Syahrir dan Syamsuddin, "Konsep Siyasah Al-Maliyah Pada Masa Khalifah Umar Bin Khaththab Dan Khalifah Utsman Bin Affan."

³⁴ Muhammad Hafil, "Umar bin Khattab Bantu Pria Tua Non-Muslim dari Baitul Mal," *Republika Online*, 15 Januari 2020, <https://republika.co.id/share/q43vzl430>.

³⁵ Fadli, "Kebijakan Fiskal dan Moneter Dalam Perspektif Ekonomi Islam," 39.

³⁶ Nabila, Fauzi, dan Komar, "Kepemimpinan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Mengelola Lembaga Keuangan Negara Perspektif Prof Dr. Ali Muhammad Ash-Shallabi."

³⁷ Mubarak, "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab."

Meskipun inovasi yang beliau jalankan cenderung kontroversial karena berbeda dari apa yang dipraktikkan oleh pemimpin sebelumnya, namun inovasi tersebut mampu membawa kemajuan bagi perekonomian negara, berkurangnya kemiskinan dan terwujudnya kesejahteraan. Argumentasi ini setidaknya sama dengan yang dikemukakan oleh Habie, Mohamed, dan beberapa penulis lainnya³⁸. Selain itu keberhasilannya juga dapat dibuktikan dari catatan sejarah yang menunjukkan jarang terjadi defisit anggaran pada masa pemerintahan khalifah Umar. Pendapatan Baitul Mal mencapai 180 juta dirham, dari pendapatan *kharaj* di Irak saja mencapai 86 sampai 100 juta dirham per tahun³⁹. Pendistribusiannya juga terlaksana dengan sangat baik. Pendapatan zakat tentu saja dibagikan kepada 8 *asnaf*, sedangkan sumber pendapatan bukan zakat beliau distribusikan kepada kaum miskin tanpa memandang agama yang dianutnya, untuk membayar dana pensiun, dana bantuan atau santunan, biaya administrasi, kebutuhan militer membayar para pegawai, pemeliharaan anak terlantar, membiayai infrastruktur, dan sebagainya yang tidak dapat dialokasikan dari pendapatan zakat. Jika sebelumnya gaji pegawai negeri tidak ada ketentuannya, maka pada masa khalifah Umar mulai ditentukan jumlahnya, misalnya gaji Gubernur Kufah sebesar 600 dirham per bulan. Subsidi untuk istri pejuang perang Badar diberikan sebesar 300 dirham, dan lain sebagainya⁴⁰. Inovasi kebijakan khalifah Umar didasari oleh sikap menjunjung tinggi asas kemaslahatan dan pemerataan kesejahteraan, sehingga beliau tidak memberi hak perseorangan secara berlebihan-lebihan untuk menekankan sikap saling membantu dan menghormati, serta mencegah dominasi kelompok tertentu terhadap sumber daya ekonomi

KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan inovasi kebijakan instrumen bukan zakat khalifah Umar bin Khattab yang dianggap kontroversial. Penulis menyimpulkan setidaknya inovasi yang kontroversial itu dapat ditemukan pada kebijakan yang berkaitan dengan *ghanimah*, *kharaj*, *jizyah*, dan *ushur*. Inovasi itu dianggap kontroversial karena khalifah Umar melakukan hal yang berbeda bahkan berlawanan dengan apa yang dipraktikkan pemimpin sebelumnya yakni Rasulullah dan khalifah Abu Bakar. Adapun arah inovasi kebijakan khalifah Umar berfokus pada kesejahteraan,

³⁸ Riska Octavia Habie, "Kebijakan Ekonomi Khalifah Umar Bin Khattab Dan Pengaruhnya Pada Kesejahteraan Masyarakat," *Journal of Principles Management and Business* 1, no. 01 (8 Juni 2022), doi:10.55657/jpmb.v1i01.48; Jamaludin Kusnadi, "Economic Policy Caliph Umar Ibn Khattab" 7 Juli 2018, MPRA, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87819/>; Mustafa Omar Mohammed, Aroua Robbana, dan Houssemeddine Bedoui, "Zakat Digital Management Techniques," dalam *Islamic FinTech: Insights and Solutions*, ed. oleh Mohd Ma'Sum Billah (Cham: Springer International Publishing, 2021), 299–317, doi:10.1007/978-3-030-45827-0_17; Ali Muhammad Sallabi, *The Biography Of Umar Ibn Al-Khattab* (London: Darussalam, 2010); Umar Habibu Umar, Mustapha Abubakar, dan Ibrahim Ibrahim Sharifai, "Why Does Business Zakat Contribute Insignificantly to Achieving 'SDG-1: Ending Poverty' in Nigeria? Evidence from Recordkeeping Practices," dalam *Islamic Wealth and the SDGs: Global Strategies for Socio-Economic Impact*, ed. oleh Mohd Ma'Sum Billah (Cham: Springer International Publishing, 2021), 219–39, doi:10.1007/978-3-030-65313-2_11.

³⁹ M. Kamal Hadi, "Strategi Penanganan Kemiskinan Pada Masa Khalifah Umar Bin Khattab," *Qonun Iqtishad EL Madani Journal* 1, no. 1 (2021), doi:10.55438/jqim.v1i1.1.

⁴⁰ Habie, "Kebijakan Ekonomi Khalifah Umar Bin Khattab Dan Pengaruhnya Pada Kesejahteraan Masyarakat"; Nabila, Fauzi, dan Komar, "Kepemimpinan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Mengelola Lembaga Keuangan Negara Perspektif Prof Dr. Ali Muhammad Ash-Shallabi"; Syahrir dan Syamsuddin, "Konsep Siyasa Al-Maliyah Pada Masa Khalifah Umar Bin Khaththab Dan Khalifah Utsman Bin Affan."

kemaslahatan, dan pemerataan ekonomi. Inovasi-inovasi yang beliau lakukan terbukti mampu membawa perubahan positif bagi perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat baik muslim dan nonmuslim.

Penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk mendapatkan hasil temuan yang lebih komprehensif diperlukan kajian penelitian yang lebih mendalam. Namun dengan segenap keterbatasan, penulis berharap semoga hasil ini dapat memberikan sumbangan bagi khazanah keilmuan tentang keuangan sektor publik Islam khususnya kebijakan fiskal khalifah Umar bin Khattab.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mutalib, Mahazan, Ahmad Rafiki, dan Wan Mohd Fazrul Azdi Wan Razali. "Islamic Leadership and Crisis Management." Dalam *Principles and Practice of Islamic Leadership*, disunting oleh Mahazan Abdul Mutalib, Ahmad Rafiki, dan Wan Mohd Fazrul Azdi Wan Razali, 109–18. Singapore: Springer, 2022. doi:10.1007/978-981-19-0908-5_7.
- Adinugraha, Hendri Hermawan, Bahtiar Effendi, Ita Rohmawati, dan Ahmad Nihaul Khazani. *Ekonomi Makro Islam*. Penerbit NEM, 2021.
- Alimuddin, Agus, Fani Monada Essa Putri, Immawan Azhar Ben Atasoge, dan Risa Alvia. "Baitul Mal Dan Ghanimah Studi Tentang Ijtihad Umar Bin Khattab Dalam Penguatan Lembaga Keuangan Publik." *FINANSIA: Jurnal Akuntansi dan Perbankan Syariah* 5, no. 01 (21 Juni 2022): 31–44. doi:10.32332/finansia.v5i01.4823.
- Almakki, Arsyad. "Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khattab." *Al Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan Dan Kemasyarakatan*, no. 0 (5 Oktober 2018). doi:10.35931/aq.voio.14.
- Aprianto, Naerul Kiky. "Evaluasi Kebijakan Keuangan Publik Dalam Tinjauan Islam." *Syar'ie : Jurnal Pemikiran Ekonomi Islam* 4, no. 1 (11 Februari 2021): 28–42. doi:10.51476/syar'ie.v4i1.238.
- Arfah, Tina, dan Putri Jamilah. "Kebijakan Fiskal Umar Bin Khattab." *Jurnal Islamika* 4, no. 1 (2021): 25–38.
- Arifin, Mohamad Zaenal. "Filantropi Zakat: Kajian Sosio-Historis Dan Dampaknya Terhadap Kesejahteraan Sosial." *Syar'ie : Jurnal Pemikiran Ekonomi Islam* 4, no. 1 (11 Februari 2021): 1–12. doi:10.51476/syar'ie.v4i1.235.
- Azzarqa, Azzarqa, dan Gustomo Try Budiharjo. "Kebijakan Kharāj Khalifah Umar Ibn Khattāb." *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam* 5, no. 2 (1 Desember 2013). doi:10.14421/azzarqa.v5i2.1316.
- Dahliana, Difi. "Baitul Maal (Sejarah Kelembagaan dan Perkembangannya pada Masa Rasulullah dan Sahabat)." *Difi Dahliana*, 2019. https://www.academia.edu/41687934/Baitul_Maal_Sejarah_Kelembagaan_dan_Per_kembangannya_pada_Masa_Rasulullah_dan_Sahabat_.
- . "Pendekatan Balanced Scorecard dalam Mengukur Kinerja Baitul Mal wa Tamwil Amanah Kota Banjarmasin." *Al-Iqtishadiyah : Ekonomi Syariah Dan Hukum Ekonomi Syariah* 7, no. 1 (1 Maret 2022): 1–16. doi:10.31602/iqt.v7i1.5006.
- . "Persepsi Nasabah Terhadap Peran BMT Kota Banjarmasin." *Al-Iqtishadiyah : Ekonomi Syariah Dan Hukum Ekonomi Syariah* 6, no. 1 (1 Maret 2022): 44–51. doi:10.31602/iqt.v6i1.3099.

- Fadli, Al. "Kebijakan Fiskal dan Moneter Dalam Perspektif Ekonomi Islam." *Islamika : Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman* 15, no. 1 (2015). doi:10.32939/islamika.v15i1.34.
- Habie, Riska Octavia. "Kebijakan Ekonomi Khalifah Umar Bin Khattab Dan Pengaruhnya Pada Kesejahteraan Masyarakat." *Journal of Principles Management and Business* 1, no. 01 (8 Juni 2022). doi:10.55657/jpmb.v1i01.48.
- Hadi, M. Kamal. "Strategi Penanganan Kemiskinan Pada Masa Khalifah Umar Bin Khattab." *Qonun Iqtishad EL Madani Journal* 1, no. 1 (2021). doi:10.55438/jqim.v1i1.1.
- Hafil, Muhammad. "Umar bin Khattab Bantu Pria Tua Non-Muslim dari Baitul Mal." *Republika Online*, 15 Januari 2020. <https://republika.co.id/share/q43vzl430>.
- Hidayati, Nurul. "Usyūr dan Jizyah dalam Kajian Ekonomi Islam" *Journal of Sharia Economic Law* Vol. 1 No. 1 (2018).
- Huda, Nurul. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Prenada Media, 2017.
- Jamilah, Putri. "Kebijakan Fiskal Umar Bin Khattab." *JURNAL ISLAMIKA* 4, no. 1 (9 Juli 2021): 25–38. doi:10.37859/jsi.v4i1.2506.
- Kusnadi, Jamaludin. "Economic Policy Caliph Umar Ibn Khattab," 7 Juli 2018. MPRA. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87819/>.
- Mohammed, Mustafa Omar, Aroua Robbana, dan Houssemeddine Bedoui. "Zakat Digital Management Techniques." Dalam *Islamic FinTech: Insights and Solutions*, disunting oleh Mohd Ma'Sum Billah, 299–317. Cham: Springer International Publishing, 2021. doi:10.1007/978-3-030-45827-0_17.
- Mubarok, Ferry Khusnul. "Analisis Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam; Sebuah Kajian Historis Pada Masa Umar bin Khattab." *Iqtisad: Reconstruction of justice and welfare for Indonesia* 8, no. 1 (23 Juni 2021): 81–98. doi:10.31942/iq.v8i1.3521.
- Nabila, Halimatun, Ahmad Fauzi, dan Abdul Komar. "Kepemimpinan Khalifah Umar Bin Khattab Dalam Mengelola Lembaga Keuangan Negara Perspektif Prof Dr. Ali Muhammad Ash-Shallabi." *Jurnal Pendidikan Dan Konseling* 4, no. 4 (9 Agustus 2022): 2793–99. doi:10.31004/jpdk.v4i4.5922.
- Nadia, Fia. "Kebijakan Fiskal Dalam Ekonomi Islam." *Mashlahah: Journal of Islamic Economics* 1, no. 1 (27 Juni 2022): 36–51.
- Octavia Habie, Riska. "Kebijakan Ekonomi Khalifah Umar Bin Khattab Dan Pengaruhnya Pada Kesejahteraan Masyarakat" Vol. 01 No.1 : 7-17 (2022).
- Putra, Aldi, Zainuddin Zainuddin, dan Jamal Mirdad. "Hak Dan Kewajiban Warga Negara Non Muslim Di Negara Islam Menurut Al-Maududi." *Jurnal Integrasi Ilmu Syariah (Jisrah)* 2, no. 1 (30 April 2021): 1–10.
- Sallabi, Ali Muhammad. *The Biography Of Umar Ibn Al-Khattab*. London: Darussalam, 2010.
- Setiawan, Denil. "Analisis Zakat sebagai Instrument Kebijakan Fiskal pada Masa Khalifah Umar Bin Khattab R. A." *Al Amwal* 1, no. 2 (2019): 118–31.
- Setiyowati, Asih, Cikal Jiwani Putri, Feni Miftakhul Jannah, dan Muhammad Rizaludin As'ad. "Kepemimpinan Islam Periode Khulafaur Rasyidin (Abu Bakar, Umar Bin Khattab, Utsman Bin Affan, Ali Bin Abi Thalib)." *YASIN* 1, no. 2 (30 Desember 2021): 262–74. doi:10.36088/yasin.v1i2.132.
- Syahrir, Pratiwi Syahyani, dan Darussalam Syamsuddin. "Konsep Siyasa Al-Maliyah Pada Masa Khalifah Umar Bin Khaththab Dan Khalifah Utsman Bin Affan." *Siyasatuna : Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasa Syar'iyah* 2, no. 2 (31 Mei 2021): 428–41.

- Umar, Umar Habibu, Mustapha Abubakar, dan Ibrahim Ibrahim Sharifai. "Why Does Business Zakat Contribute Insignificantly to Achieving 'SDG-1: Ending Poverty' in Nigeria? Evidence from Recordkeeping Practices." Dalam *Islamic Wealth and the SDGs: Global Strategies for Socio-Economic Impact*, disunting oleh Mohd Ma'Sum Billah, 219–39. Cham: Springer International Publishing, 2021. doi:10.1007/978-3-030-65313-2_11.
- Zunaidi, Arif. "Abu Yusuf dan Pajak (Konsep Dalam Kitab Al-Kharaj dan Relevansinya Dalam Ekonomi Saat Ini." *Fenomena* 20, no. 1 (8 Maret 2021): 45–60. doi:10.35719/fenomena.v20i1.49.