

---

## Sumber Pendapatan Negara Dalam Pandangan Al-Mawardi

---

Ganjar Santika<sup>1\*</sup>, Yadi Janwari<sup>2</sup>, Dedah Jubaedah<sup>3</sup>

UIN Sunan Gunung Djati, Bandung, Jawa Barat, Indonesia

Email: ganjarsantika1234@gmail.com

---

DOI: <https://doi.org/10.62824/pwjwgc22>

Received: April 2023

Accepted: Mei 2023

Published: Juni 2023

---

### ABSTRACT

*A country that has succeeded in creating people's welfare is a characteristic of a successful country, one of its successes is increasing the quality of life of the people which is closely related to economic life. This notion of State Revenue has been voiced for a long time, one of whom is Muslim scholar Al-Mawardi stated that State revenue comes from zakat, ghanimah, jizyah and kharaj, while if the State reduces the budget then revenue can be generated from taxes and public loans, in more detail the author will explained about Al-Mawardi's thoughts on State Revenue.*

**Keywords :** Revenue, State, Al-Mawardi

### ABSTRAK

Negara yang berhasil menciptakan kesejahteraan rakyat merupakan ciri dari suatu Negara yang berhasil, salah satu keberhasilannya adalah meningkatnya kualitas hidup rakyat yang erat kaitannya dengan kehidupan ekonomi, ekonomi suatu Negara disandarkan dari pengelolannya yang baik, pucuk dari keberhasilan ini salah satunya adalah pengelolaan pendapatan Negara. Pemikiran tentang pendapatan Negara ini sudah sejak dahulu disuarakan, salah satunya cendekiawan muslim Al-Mawardi menyebutkan bahwa pendapatan Negara bersumber dari zakat, ghanimah, jizyah dan kharaj, adapun jika Negara defisit anggaran maka pendapatan bisa dihasilkan dari pajak dan pinjaman secara publik, lebih rinci penulis akan memaparkan tentang pemikiran Al-Mawardi tentang pendapatan Negara.

**Kata Kunci:** Pendapatan, Negara, Al-Mawardi

### PENDAHULUAN

Keuangan merupakan hal yang kompleks dan penting untuk kemajuan suatu Negara, tata kelola keuangan suatu Negara menentukan pertumbuhan ekonomi Negara tersebut, keuangan suatu Negara dialokasikan untuk berbagai kepentingan serta kebutuhan Negara seperti penyediaan ruang publik, pemeliharaan aset Negara, dan pengeluaran belanja Negara untuk kesejahteraan rakyat (Azmi. 2005: 25). Todaro dalam Linda (2022) mengungkapkan bahwa terdapat tiga komponen yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi menyatakan bahwasanya terdapat tiga komponen penting yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Pertama, penjumlahan modal, dimana modal ini berkaitan dengan investasi, peralatan fisik serta sumber daya manusia. Kedua, kuantitas penduduk yang meningkat. Ketiga, teknologi maju yang menghasilkan perubahan sistem cara kerja masyarakat dalam bekerja.

Mengingat komponen pertumbuhan ekonomi negara diatas, maka dapat

ditarik kesimpulan bahwa modal sangat penting dan dibutuhkan bagi pertumbuhan negara dengan didukung oleh meningkatnya kuantitas penduduk, maka masyarakat yang mendiami suatu negara ikut memikul tanggungjawab untuk mendukung pertumbuhan negara, pekerjaan ini menjadi tanggung jawab kedua belah pihak antara pemerintah dengan masyarakat, salah satu tanggung jawab yang dibebankan kepada masyarakat adalah pemungutan beban biaya, atau lazim disebut sebagai pajak. Pada hakikatnya pajak adalah instrumen yang berguna untuk membantu perekonomian masyarakat lemah untuk meningkatkan pemerataan kesejahteraan (*distribution of welfare*) dengan menguntungkan kedua pihak, dimana masyarakat akan menikmati kesejahteraan tersebut dan pemerintah akan mendapatkan manfaat sosial (Kazwaini. 2017).

Selain pajak dimana ia berkedudukan sebagai sumber pendapatan, negara juga memerlukan perangkat pendukung untuk menjaga kestabilan perekonomian, seperti lembaga keuangan yang menjadi pusat pengelolaan keuangan negara, seperti halnya keberadaan BI (Bank Indonesia) sebagai lembaga keuangan yang mengatur laju ekonomi di Indonesia. Pada masa Rasulullah lembaga seperti ini sudah ada, biasa dikenal sebagai baitul mal (rumah harta), yaitu lembaga yang mengurus keuangan pemerintahan islam masa itu, pendapatan yang diperoleh kemudian dikumpulkan di baitul mal dan akhirnya disalurkan kepada orang yang berhak menerimanya, pada masa selanjutnya yaitu masa khalifah sistem ini semakin diperbaiki.

Imam Al Ghazali dalam kitab *Al Ihya Ulumuddin* menyebutkan bahwa negara memiliki peran serta tanggung jawab yang besar sebagai pelaksana untuk menjamin kemakmuran dan kesejahteraan setiap rakyatnya, salah satu terealisasinya program Negara dengan baik yaitu dengan mengelola keuangan dengan benar, Al-Mawardi menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan publik akan selalu berkaitan dengan Negara, karena Negara berperan aktif sebagai pelaksana untuk merealisasikan tujuan material dan spiritual, ia juga menjadi kewajiban moral bagi bangsa untuk membantu merealisasikan kebaikan bersama kebutuhan kolektif (Azmi. 2005: 40). Al-Mawardi merupakan cendekiawan yang hidup pada masa kekhalifahan Abbasiyah yang terkenal, dalam karya ilmiah ini penulis akan membahas pemikiran Imam Al-Mawardi mengenai pendapatan Negara.

## **METODE PENELITIAN**

Penulis menggunakan metode kualitatif untuk menyelesaikan karya ilmiah ini dengan hasil yang berbentuk deskriptif, juga menggunakan metode studi pustaka untuk mendapatkan referensi dan rujukan, dimana penulis hanya menggunakan media cetak seperti buku, jurnal dan karya ilmiah lainnya (Sujarweni. 2022: 19).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Memiliki nama lengkap Abu Hasan Ali bin Muhammad, beliau lahir di Irak pada tahun 364 H/972 M. tepatnya di Basrah, beliau belajar fiqh Imam Syafii kepada ahli fiqh yakni Syekh Abu Hamid dan Syekh Ash-Shaimiri dengan fokus pada fiqh siyasah yaitu tentang tata Negara dan pemerintahan, setelah dewasa beliau menjadi qadhi yang (terkenal karena sering berpindah-pindah) pada masa pemerintahan Abbasiyah (Al-Mawardi. 2014: 5). Al-Mawardi adalah nama julukan karena beliau adalah anak seorang penjual air mawar, dimana Ma' yang berarti air dan Ward adalah mawar, beliau juga dikenal sebagai seorang yang cerdas serta pandai berargumen, berorasi, berdebat dan analisa yang tajam terhadap suatu permasalahan (Munawir, Sjadzali. 1990: 58).

Al-Mawardi sebagai orang yang hidup ketika dunia islam terbagi menjadi tiga khilafah, yaitu dinasti Abbasiyah di Mesir, dinasti Umayyah II di Andalusia dan dinasti Abbasiyah di Bghdad, beliau tetap menjadi orang yang dipercaya oleh para pengusaha, selain menjadi qadhi beliau juga seorang mediator pada pemerintahan dinasti Abbasiyah di Baghdad. Al-Mawardi yang mendalami ilmu siyasah menegaskan bahwa kepemimpinan Negara (imamah) adalah instrumen untuk meneruskan misi kenabian guna memelihara agama dan mengatur dunia. Pemeliharaan agama dan pengaturan dunia merupakan dua jenis aktivitas yang berbeda, namun berhubungan secara simbiotik. Ayat-ayat suci al-Qur'an menekankan kemudahan dan penghapusan kesulitan, menciptakan kemakmuran, menumbuhkan rasa cinta dan kasih sayang, serta menjamin terhapusnya moral korupsi, kelaparan, dan tekanan mental (Azmi.2005: 61). Perihal pemenuhan kebutuhan Negara untuk menciptakan kesejahteraan, konsekuensinya Negara harus memiliki sumber pendapatan untuk dialirkan kepada biaya pelaksanaan tanggung jawabnya tersebut, Al-Mawardi menyebutkan bahwa sumber pendapatan Negara terdiri dari zakat, ghanimah, jizyah dan kharaj (pajak), beliau menyebutkan bahwa jika Negara mengalami defisit anggaran sekalipun ke empat sumber pendapatan telah dilaksanakan, maka Negara diperbolehkan untuk menetapkan pajak baru atau melakukan pinjaman kepada publik (Karim. 2016: 305).

### **Sumber Pendapatan Negara Menurut Al-Mawardi**

Sumber pendapatan yang biasa juga disebut dengan pajak, menurutnya adalah suatu pungutan yang dikenakan kepada harta atau kekayaan yang diperoleh dari berbagai sumber, seperti perdagangan, lahan dan tanah dan transaksi komersial lainnya, diantaranya:

#### **a. Zakat**

Zakat telah diwajibkan terhadap umat muslim baik muslim merdeka atau budak, laki-laki atau perempuan, muda atau tua semenjak tahun kedua Hijriyah, wajib dikeluarkan setiap bulan Ramadhan, besarnya sebesar 1 sha' kurma, tepung, kismis atau setengah sha' gandum, kemudian setelah stabilnya perekonomian umat muslim Allah swt mewajibkan zakat mal pada tahun kesembilan Hijriyah, Al-Mawardi menjelaskan bahwa pengelolaan zakat harus dikendalikan institusi resmi milik Negara sebagai instrumen fiskal yang utama (Karim. 2016:40). Beliau membatasi pemungutan zakat hanya untuk harta yang zahir (nampak), beliau mengungkapkan bahwa harta yang wajib dizakati terbagi menjadi dua, yaitu harta yang zahir dan bathin atau tidak tampak, harta zahir layaknya seperti hewan ternak, tanaman dan buah-buahan disebut demikian karena harta ini tidak bisa disembunyikan, sedangkan harta yang tidak tampak adalah harta yang bisa disembunyikan seperti barang-barang dagangan, emas dan perak, dimana amil tidak memiliki wewenang untuk mengurus harta yang tidak tampak uini, pasalnya yang diwajibkan berzakat adalah pemilik harta itu sendiri (Sugianto.2020).

#### **b. Ghanimah**

Dalam QS. Al-Anfal:41 disebutkan bahwa ghanimah atau rampasan perang diperuntukan seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak yatim, orang miskin dan ibnu sabil dan empat per lima adalah untuk pasukan perang, seperlima harta ghanimah penyalurannya melalui baitul mal. Said Hawa menuturkan bahwa ghanimah merupakan harta yang diperoleh kaum muslimin dari hasil perang melawan musuh, harta yang diperoleh kaum muslim tanpa peperangan dan kekerasan maka disebut. Ghanimah tidak hanya berbentuk harta materi, namun terdapat beberapa rampasan perang yaitu (1) tawanan, diantaranya adalah para tentara, perlakuan terhadap tawanan ini disesuaikan dengan kemaslahatan bersama, diperbolehkan untuk dibunuh, dijadikan budak, dibebaskan dengan jaminan dan dibebaskan tanpa syarat. (2) sandera yang terdiri dari anak-anak dan perempuan, Imam Syafii berpendapat jika perempuan yang disandera bukan bagian dari ahli kitab, mereka atheis atau kafir namun tidak mau masuk agama islam maka mereka dibunuh, sedangkan Abu Hanifah mengungkapkan bahwa ia dijadikan budak dan tidak boleh dipisahkan dengan anaknya, sebagaimana dalam hadits yang diriwayatkan oleh Al-Baihaqi "Seorang wanita tidak boleh dipisahkan dari anaknya". (3) Lahan tanah lahan tersebut bisa dimanfaatkan dengan tiga hal, yaitu bisa dikuasai oleh kaum muslim secara paksa dan dibagikan kepada prajurit perang, lahan tanah yang dikuasai oleh kaum muslim yang diberikan secara sukarela oleh orang kafir dan lahan tanah yang tetap menjadi milik orang kafir dengan syarat harus membayar pajak kepada pemerintah muslim. (4) barang bergerak dan harta lainnya, jika

harta rampasan tersebut awalnya milik orang muslim, maka harta tersebut kembali pada pemiliknya, namun jika harta rampasan adalah milik orang kafir maka harta tersebut bisa dibagikan (Malik. 2018).

### c. Jizyah

Jizyah merupakan hak kaum muslim dari orang kafir, yaitu suatu bayaran yang diserahkan kepada pemerintahan muslim dari orang-orang kafir, jizyah ini berlandaskan pada QS. At-Taubah:29 “Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan hari kemudian, mereka yang tidak mengharamkan apa yang telah diharamkan Allah dan Rasul-Nya dan mereka yang tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang telah diberikan Kitab, hingga mereka membayar jizyah (pajak) dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk”. Menurut Al-Mawardi jizyah merupakan bentuk kompensasi atas kekafiran orang-orang kafir sebagai bentuk penghinaan karena tidak mau beriman serta kompensasi atas keamanan yang pemerintah islam berikan kepada orang-orang kafir, jizyah ini merupakan bentuk dari perjanjian, Al-Mawardi juga mengungkapkan bahwa setiap perjanjiannya harus dicatat dalam administrasi negara agar menjadi rujukan jika di kemudian hari terjadi pelanggaran dan lain halnya. Pembayaran jizyah tidak hanya berupa uang tunai saja, ia bisa berupa barang atau jasa, kewajibannya tidak jatuh kepada perempuan, anak-anak, pengemis, orang sakit, pendeta dan orang lanjut usia (Malik. 2018).

### d. Kharaj

Al-Mawardi menerangkan bahwa kharaj atau pajak tanah merupakan pungutan kepada para pengelola tanah kharajiah yang merupakan milik negara, pungutan tersebut sebagai sewa jika pengelolanya seorang muslim dan jika pengelolanya seorang kafir dzimmi itu maka itu menjadi jizyah, tanah kharaj sendiri berupa:

1. tanah yang sejak awal dikelola oleh seorang Muslim, namun ia tidak membayar zakat
2. tanah yang pemiliknya menjadi Muslim, tanah tersebut menjadi tanah ‘usyr
3. tanah yang diperoleh dari orang kafir melalui peperangan (ghanimah), status tanah tersebut dapat menjadi tanah pajak (kharaj) atau tanah zakat (‘usyr)
4. tanah yang diperoleh secara damai dari orang kafir, baik melalui jalan damai atau ditinggalkan oleh pemiliknya dan statusnya menjadi tanah wakaf.

Dalam kitabnya Al-Mawardi menyarankan untuk menggunakan salah satu dari tiga metode pengambilan kharaj :

- 1) Metode pengambilan kharaj berdasarkan ukuran tanah (Misahah), baik tanah itu ditanami ataupun tidak.
- 2) Pengambilan kharaj yang ditanami saja.
- 3) Metode pengambilan kharaj yang dilihat dari hasil persentase hasil panen disebut juga Musaqah.

Al-Mawardi juga menyebutkan bahwa keadilan dalam pemungutan kharaj (pajak) harus dilakukan oleh pemungut pajak dengan setidaknya mempertimbangkan empat faktor, diantaranya:

- 1) Kesuburan tanah
- 2) Jenis tanaman
- 3) Sistem Irigasi. Tanaman yang sistem irigasinya menggunakan manual tidak bisa disamakan nilainya dengan tanah yang irigasinya alami
- 4) Jarak antara tanah (objek kharaj) dengan pasar

### **Pinjaman Publik**

Seperti yang telah disebutkan di atas, pinjaman publik bisa dilakukan ketika negara mengalami defisit anggaran, modern ini kita sering menyebutnya dengan sukuk atau obligasi. Disebutkan bahwa Rasulullah pernah melakukannya, namun perinciannya tidak pernah ada karena tidak ada diriwayatkan dalam hadits atau hukum, hal ini menjadi kesepakatan ulama, sebagaimana Al-Mawardi menyetujui adanya pinjaman publik, karena digunakan untuk kepentingan umum, karena selain untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan gaji kepada aparat pemerintah itu sendiri, seperti tentara, pegawai negeri dan lainnya. Kewajiban ini harus tetap dilakukan terlepas apakah dana negara mencukupi atau tidak (Azmi. 2005: 138).

### **Baitul Mal Sebagai Tata Kelola Keuangan**

Al-Mawardi menjelaskan bahwa fungsi baitul mal adalah untuk menyimpan dan menyalurkan keuangan publik negara, terdapat dua tanggung jawab terhadap publik yang harus dilakukan oleh baitul mal, diantaranya:

- 1) Tanggungjawab yang timbul karena adanya dana yang disimpan dalam Baitul Mall untuk dialokasikan kepada masyarakat yang berhak. Untuk itu baitul mal memiliki kewajiban untuk menyalurkan dana dari sedekah kepada pihak yang berhak menerimanya.
- 2) tanggungjawab yang timbul seiring dengan bertambahnya asset di baitul maal itu sendiri. biasanya pendapatan baitul maal tersebut didapati dari fa'i yang mana merupakan milik umat muslim secara umum bukan terkhusus kepada ebagian orang saja.

### **Konsep Keadilan**

Menurut al-Mawardi (1995: 100-119) keadilan terbagi menjadi tiga macam. 1) Keadilan kepada orang yang secara status ia berada dibawahnya, seperti pimpinan kepada bawahannya; 2). Keadilan kepada orang yang setara secara status setingkat, seperti kepada teman; 3) Keadilan kepada orang yang statusnya lebih tinggi, seperti bawahan kepada atasannya. Konsep keadilan ini juga berlaku bagi pemungutan pajak yang dilakukan oleh pemerintah, karena keadilan menjadi kunci pertama dalam langkah untuk pengambilan pendapatan negara dari masyarakat, atau lebih biasa disebut sebagai pajak, ia tidak boleh memandang status ataupun kekayaan karena harus disesuaikan dengan harta yang wajib pajak miliki, pemungutan pajak yang adil dikategorikan jika memenuhi tiga hal, diantaranya:

- 1) Pajak dikenakan untuk membiayai setiap pengeluaran yang memberikan kemashalahatan dan guna merealisasikan maqasid syariah.
- 2) Beban pajak disesuaikan dengan kemampuan masyarakat untuk membayarnya, karena ini berkaitan dengan harta yang dimiliki, biasanya orang yang memiliki kekayaan lebih banyak beban pajak akan lebih besar.
- 3) Dana pajak yang telah terkumpul harus dibelanjakan secara transparan. Jika ketiga aspek ini tidak terpenuhi, maka pemungutan pajak dipandang menindas (Chapra. 2000: 295).

## CONCLUSION

Pemerintah sebagai pelaksana dalam memajukan negara berhak memungut biaya pajak dari masyarakat sebagai sumber pendapatan negara, inipun telah dicontohkan sejak masa Rasulullah. Al-Mawardi sebagai cendekiawan muslim yang mendalami ilmu siyasah menyebutkan bahwa zakat, ghanimah, jizyah dan kharaj (pajak) merupakan sumber pendapatan negara yang berasal dari masyarakat, guna membangun sinergi antara pemerintah dan masyarakat untuk merealisasikan kemajuan negara. Selain itu negara berhak melakukan pinjaman publik jika negara defisit anggaran selama pinjaman tersebut digunakan untuk kemaslahatan umat. Sistem pemungutan biaya ini disebut relevan dengan semangat islam jika dilakukan secara adil dengan melihat kemampuan dan harta yang dimiliki oleh wajib pajak, maka pendirian baitul mal sebagai rumah untuk mengelola keuangan negara juga penting adanya agar tercipta keadilan yang merata

## REFERENCES

- Al-Mawardi. 2014. *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khalifah Islam/ Imam Al-Mawardi: penerjemah Khalifurrahman Fath & Fathurrahman.* Jakarta: Qisthi Press.
- Azmi, Sabahuddin. 2005. *Islamic Economics; Public Finance in Early Islamic Thought*, Terj. Widyawati, *Menimbang Ekonomi Islam; Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Bait al-Mal*, Bandung: Nuansa.

- Karim, Adiwarmann A. 2016. Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam. Jakarta: Rajawali Press.
- Kazwaini, (2017) EPISTEMOLOGI PERPAJAKAN DALAM PEMIKIRAN AL-MAWARDI. *An-Nida': Jurnal Pemikiran Islam*. <http://dx.doi.org/10.24014/an-nida.v4i1.4639>.
- Linda, Sisi Ade. (2022). PEMIKIRAN AL-MAWARDI DAN AL-GHAZALI TENTANG PERAN NEGARA DALAM HUKUM EKONOMI ISLAM. *Jurnal MEDIASAS: Media Ilmu Syari'ah dan Ahwal Al-Syakhsiyyah*. <http://dx.doi.org/10.58824/mediasas.v5i1.321>.
- Malik, Adam. (2017). Sumber pendapatan negara menurut Ibnu Khaldun dan al-Mawardi dalam kitab al-Muqaddimah dan al-Ahkam as-Sulthaniyah. (Tesis, UIN Syarif Hidayatullah).
- Sugianto, Effendi. (2020). SUMBER PENDAPATAN NEGARA MENURUT CENDEKIAWAN MUSLIM IMAM AL-MAWARDI. *Studia: Jurnal Hasil Penelitian Mahasiswa*. <https://doi.org/10.32923/stu.v5i2.1864>.
- Sujarweni, V. Wiratna. 2022. Metodologi Penelitian. Yogyakarta: Pustaka Baru Press.
- Syadzali, Munawir. 1990. Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran. Jakarta: UI Press.
- Umer Chapra, 2000. Islam and The Economic Challenge, terj Ikhwan Abidin Basri, Jakarta: Gema Insani Press.