

ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA NEGARA (APBN) PEMERINTAHAN ISLAM (Wacana Politik Ekonomi Islam)

Lilik Rahmawati

Dosen Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya

Abstract

The current domination of conventional economics makes Muslims are faced with historical expectations, as well as a considerable challenge, especially with regard to the economic system. The current world economic system, that is capitalism, has a basic principle of maximum benefit with limited resources. Efforts of capitalist are supported by the values of freedom to fulfill the needs. Humans have broad freedom to own property. This principle is incompatible with the principles of Islamic economics which recognizes the freedom of man on the values of tawhid, the right to own property on the basis of the benefit, prohibiting the accumulation of property, and equitable distribution of wealth.

Related to the fulfillment of human needs, then its mechanism in Islam is set within a country. Islamic countries are very significant role in ensuring the welfare and needs of its people. In order to ensure the welfare of the people, the state will perform a variety of budget-related policies are referred to the State Budget (Budget).

Budget policy in Islam is regulated through the institution called Baitul Mal. The basic concept for the allocation of Islamic government revenue is maslahah, because the ultimate goal of every Islamic government is to maximize the welfare of all citizens, ensure the fulfillment of basic needs of each individual as a whole, and encourage every individual to be able to meet his various secondary and luxurious needs according to his ability levels.

Therefore, the government is obliged to create a fair economic distribution mechanism. Permanent sources of income for an Islamic state are fai', ghanimah, kharaj, jizya', ushur, and khums. While charity (zakat) is a tool of auto social self-help that becomes a moral obligation for the rich to help the needy and neglected.

Keywords: Budget of Government Revenues and Expenditures (APBN), Islamic Economic System.

Pendahuluan

Dominasi ekonomi konvensional saat ini membuat umat Islam dewasa ini dihadapkan pada harapan-harapan historis, sekaligus tantangan yang cukup besar khususnya berkenaan dengan sistem ekonomi. Sistem ekonomi global yang digaungkan saat ini membuat umat Islam di belahan manapun mengalami masa yang menentukan, bukan saja karena kondisi ekonomi dan politiknya yang masih dipengaruhi oleh negara-negara maju, tetapi suatu nasib apakah umat Islam memiliki kekuatan baru untuk mempengaruhi sistem ekonomi dunia, atau

sebaliknya, umat Islam yang selama ini sebagian besar berada di bawah garis kemakmuran, malah terpuruk sebagai konsumen produksi negara-negara maju.

Meski ada sederet tantangan di depan mata, namun umat Islam tidak bisa menutup mata bahwa wacana ekonomi Islam menjadi bola salju yang menggelinding, walaupun dibendung oleh sistem kapitalisme barat yang dominan. Seiring dengan berjalannya waktu, sistem kapitalisme barat telah menunjukkan kelemahan serta bayangan kebobrokan. Sistem ekonomi kapitalis mempunyai prinsip dasar mendapatkan keuntungan semaksimal mungkin dengan sumber daya yang terbatas. Usaha kapitalis ini didukung oleh nilai-nilai kebebasan untuk memenuhi kebutuhan. Manusia mempunyai kebebasan yang luas untuk memiliki harta. Prinsip-prinsip tersebut mengakibatkan ketimpangan sosial yang secara tidak langsung telah membuat polarisasi yang cukup tajam antara kaya dan miskin. Selain itu kapitalisme juga menjerumuskan manusia pada kehidupan yang materialistis, setiap orang berusaha mengejar kekayaan. Wujud interaksi antara sesama menimbulkan pembenaran perilaku, sehingga kadangkala tidak memperdulikan sesuai dengan moral atau tidak. Hal tersebut sebagai dampak dari sistem kapitalis yang cenderung mendorong manusia berpikir *opportunis* dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan ekonominya.¹

Prinsip-prinsip ekonomi Islam yang mengakui kebebasan manusia atas nilai-nilai tauhid, hak memiliki harta atas dasar kemaslahatan, melarang penumpukan harta, serta distribusi kekayaan yang justru sesuai dengan sifat dasar dan kebutuhan manusia.² Terkait dengan pemenuhan kebutuhan manusia, maka dalam Islam telah diatur mekanismenya dalam suatu negara. Peran Negara Islam sangat signifikan dalam menjamin kesejahteraan dan kebutuhan rakyatnya. Dalam rangka menjamin kesejahteraan rakyat, negara akan mengatur dan mengalokasikan pendapatan yang ada secara proporsional serta mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang optimal dan sesuai syariah. Kebijakan mengatur dan mengalokasikan sumber-sumber pendapatan dikenal dengan kebijakan fiskal.

Menurut Wolfson sebagaimana dikutip Suparmoko, kebijakan fiskal (*fiscal policy*) merupakan tindakan-tindakan pemerintah untuk meningkatkan

¹ Heri, Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Ekonisia, 2004), h. 92

² Heri, Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar*, h. 124.

kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumberdaya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan.³ Sedangkan Samuelson dan Nordhaus menyatakan bahwa kebijakan fiskal 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-ubah.⁴

Dari dua definisi di atas dapat ditarik benang merah, bahwa kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran negara untuk mencapai tujuan-tujuannya. Penarikan kesimpulan ini bertujuan agar definisi kebijakan fiskal mengandung makna umum, artinya ia merupakan suatu gambaran yang bisa terjadi dalam berbagai sistem ekonomi.

Selanjutnya, karena instrumen yang digunakan dalam kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran negara, maka kebijakan fiskal dalam konteks sistem ekonomi kapitalis sangat erat kaitannya dengan target keuangan negara yang ingin dicapai. Dengan kata lain, target Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ingin dicapai oleh pemerintah.

Menilik ke dalam catatan sejarah Islam, tidak dikenal istilah kata APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dalam Islam, akan tetapi dalam Islam terdapat suatu konsep yang mewujudkan dalam bentuk lembaga yang mengatur penerimaan dan pengeluaran negara yang dikenal dengan Baitul Mal yang kurang lebih mempunyai tugas yang sama dengan APBN dalam sistem sekuler. Baitul Mal dalam pengertian ini, telah dipraktekkan dalam sejarah Islam sejak masa Rasulullah, diteruskan oleh para khalifah sesudahnya, yaitu masa Abu Bakar, Umar bin Khaththab, Utsman bin Affan, Ali Bin Abi Thalib, dan khalifah-khalifah berikutnya.

Berbeda dengan Baitul Mal, APBN dalam sistem sekular sangat mengandalkan pajak dari rakyat dan hutang, terutama dari luar negeri jika tidak

³ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik* (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1997), 257.

⁴ Samuelson dan William D. Nordhaus, *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas*, terj. Haris Munandar (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1997), 346.

mencukupi. Hal ini bisa dilihat dari Pendapatan Negara dan Hibah dalam APBN-P 2008 Indonesia sebesar Rp.894,9 triliun, 68 persennya adalah dari pajak yaitu sebesar Rp.609,2 triliun. Sedangkan penerimaan dari sumber daya alam Indonesia adalah sebesar Rp.192,8 triliun (21,5 % dari total pendapatan Negara dan Hibah).⁵

Merujuk hal di atas, dalam tulisan ini penulis memaparkan beberapa hal meliputi bagaimana konsep baitul mal sebagai lembaga dalam pemerintahan Islam yang bertugas mengatur pendapatan dan pengeluaran Negara, bagaimana negara Islam memerankan peran dalam mendapatkan sumber-sumber pendapatan dan bagaimana pengalokasiannya, serta sekilas memberikan gambaran bagaimana APBN pada sistem sekuler. Ada setitik harapan, semoga tulisan ini akan menyemarakkan wacana ekonomi Islam di dunia akademis sekaligus memberikan pemahaman tentang konsep APBN Islam, sumber-sumber pendapatan dan pengalokasian pendapatan.

Pembahasan

Dalam konteks perpolitikan Negara Islam, maka kewajiban Negara Islam adalah memenuhi semua kebutuhan primer (*basic needs*) tiap-tiap individu, kebutuhan sekunder dan luks (*alhajat al-kamaliyah*) rakyat sesuai kadar kemampuannya sebagai individu yang hidup dalam masyarakat.⁶ *Concern* suatu negara Islam dalam politik ekonomi Islam harus lebih difokuskan kepada pendistribusian ekonomi secara merata. Dengan pendistribusian yang merata, akan terjamin keadilan di tengah masyarakat, tidak akan ada jurang pemisah yang tajam antara si kaya dan miskin. Dengan prinsip keadilan tersebut, maka akan terjamin kebutuhan primer secara menyeluruh bagi tiap individu rakyat dan masing-masing individu akan mampu memenuhi kebutuhan sekundernya dan luksnya.

Dalam rangka menjalankan fungsi pelayanannya kepada masyarakat, pemerintah memerankan tugas yang sangat penting dan efektif. Pelayanan pemerintah kepada masyarakat cukup banyak, mencakup semua aspek yang berkaitan kehidupan sosial ekonomi rakyat. Artinya kesejahteraan rakyat menjadi

⁵ Depkeu online, "Anggaran dan Pendapatan Negara", dikutip dari <http://www.anggaran.depkeu.go.id/> diakses 10 November 2008

⁶ Abdurrahman, al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, terj, 2001 (Bangil: al-Izzah, 2001), 78

tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian, segala kebijakan pemerintah khususnya kebijakan politik ekonominya harus memihak kepada rakyat.

Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah Islam memerlukan dana untuk berbagai jenis pembiayaan. Di dunia Islam, pemerintahan memerlukan dana untuk menggunakan APBN untuk mengendalikan pengeluaran pemerintah, yang sesuai dengan jumlah pendapatannya. Tujuan dari anggaran pemerintah adalah menopang tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. Tujuan pokok dari setiap pemerintahan Islam adalah memaksimalkan kesejahteraan seluruh warga negara dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip keadilan. Lebih jauh lagi, dalam Islam yang dimaksud dengan kesejahteraan bukanlah semata-mata diperoleh dari kekayaan material, yang setiap tahun dapat diukur dengan statistik pendapatan nasional, tetapi termasuk juga kesejahteraan rohani di dunia akhirat.

Baitul Mal Sebagai Lembaga Pemerintahan Islam yang Bertugas Mengatur Pendapatan dan Pengeluaran Negara

Baitul Mal berasal dari bahasa Arab *bait* yang berarti rumah, dan *al-mal* yang berarti harta. Jadi secara etimologis (ma'na lughawi) Baitul Mal berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta.⁷

Adapun secara terminologis (ma'na ishtilahi), sebagaimana uraian Abdul Qadim Zallum (1983) dalam kitabnya *Al Amwal Fi Daulah Al Khilafah*, Baitul Mal adalah suatu lembaga atau pihak (Arab: al jihat) yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Jadi setiap harta baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, komoditas perdagangan, maupun harta benda lainnya di mana kaum muslimin berhak memilikinya sesuai hukum syara' dan tidak ditentukan individu pemiliknya walaupun telah tertentu pihak yang berhak menerimanya maka harta tersebut menjadi hak Baitul Mal, yakni sudah dianggap sebagai pemasukan bagi Baitul Mal. Secara hukum, harta-harta itu adalah hak Baitul Mal, baik yang sudah benar-benar masuk ke dalam tempat penyimpanan Baitul Mal maupun yang belum.⁸

⁷ Abdul Aziz, Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta : PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1999), 45.

⁸ Abdul Qadim, Zallum. *Al Amwal Fi Daulah Al Khilafah* (Beirut : Darul Ilmi Lil Malayin, 1983).

Demikian pula setiap harta yang wajib dikeluarkan untuk orang-orang yang berhak menerimanya, atau untuk merealisasikan kemaslahatan kaum muslimin, atau untuk biaya penyebaran dakwah, adalah harta yang dicatat sebagai pengeluaran Baitul Mal, baik telah dikeluarkan secara nyata maupun yang masih berada dalam tempat penyimpanan Baitul Mal. Dengan demikian, Baitul Mal dengan makna seperti ini mempunyai pengertian sebagai sebuah lembaga atau pihak (al-jihat) yang menangani harta negara, baik pendapatan maupun pengeluaran.

Terhadap pengaturan pendapatan publik, Rasulullah merupakan kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru di bidang keuangan negara pada abad ketujuh, yakni semua hasil pengumpulan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu kemudian dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan negara. Status harta tersebut adalah milik negara dan bukan milik individu. Tempat pengumpulan dana tersebut disebut Baitul Mal atau bendahara negara. Terdapat sekitar empat puluh sahabat yang bertugas sebagai pegawai sekretariat Rasulullah. Saat itu, baitul mal dipusatkan di Masjid Nabawi, sehingga pada masa pemerintahan Rasulullah masjid selain digunakan sebagai tempat ibadah juga digunakan sebagai kantor pusat negara yang sekaligus tempat tinggal Rasulullah⁹.

Harta-harta yang merupakan sumber pendapatan negara disimpan di masjid dalam waktu singkat kemudian didistribusikan kepada masyarakat sedangkan binatang-binatang milik negara tidak ditempatkan di Baitul Mal tetapi di padang terbuka sesuai alamnya.¹⁰ Pada masa-masa awal di Madinah, ketika Negara Islam sedang mencari bentuk, Negara memperoleh pendapatan dari shodaqoh dan rampasan perang, pendapatan dari sumber-sumber ini tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan saat itu. Lebih jauh, kondisi umum masyarakat tidak mendukung bagi ditetapkannya pajak tambahan. Karena itu, Nabi dalam berbagai kesempatan meminjam dari masyarakat atau menyerukan shodaqah untuk memenuhi kebutuhan tersebut, sehingga kebijakan fundamental yang diambil Rasulullah SAW pada waktu itu, yaitu:

⁹ Adiwarman, A Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 120.

¹⁰ Ibid, 234.

1. Semua peraturan dan regulasi disusun berdasarkan Al-Qur'an, dengan memasukkan karakteristik dasar Islam
2. Pemerintahan baru yang dibentuk, tanpa menggunakan sumber keuangan ataupun moneter.¹¹

Setelah penaklukan tanah khaibar, Nabi menjadikan tanah hasil taklukan sebagai sumber tetap bagi berbagai jenis pembelanjaan sehingga menambah pos penerimaan negara.¹² Pada perkembangan berikutnya, institusi ini memainkan peran yang sangat penting dalam bidang keuangan dan administrasi negara, terutama pada masa *Khulafa al-Rasyidin*. Pada masa kepemimpinan Rasulullah SAW hingga *Khulafaur Rasyidin* terjadi perkembangan yang cukup pesat baik dalam penggalan sumber dana maupun pemanfaatannya. Selama pemerintahan khalifah Umar terjadi penaklukan besar-besaran. Masuknya pendapatan dari wilayah taklukan menuntut dibentuknya suatu jabatan keuangan permanen. Departemen keuangan reguler yang disebut diwan (yang umum dikenal dengan baitul mal) dibentuk untuk menyimpan pendapatan dari berbagai sumber dan membelanjakannya untuk kesejahteraan masyarakat.¹³

Sumber-Sumber Ekonomi Pemerintahan Islam

Dalam sistem ekonomi konvensional, sumber penerimaan pemerintah terdiri dari tiga bagian; *pertama*, dan merupakan sumber penerimaan primer, berasal dari pungutan pajak. *Kedua*, berasal dari penerimaan negara bukan pajak, dan *ketiga*, adalah hibah atau bantuan dan pinjaman luar negeri. Lebih sistematis dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut

¹¹ M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf: Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian* (Yogyakarta: PSSI STIS, 2003), 15

¹² Nabi menjadikan pendapatan dari tanah Fadak, Khaibar, dan Banu Nadhir khusus untuk biaya perang, bantuan bagi kaum miskin dan musafir. Lihat: Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal* (Bandung: Nuansa, 2005), 183.

¹³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1979), 199.

Tabel 2.1
Pos-pos Penerimaan Pemerintah Indonesia

No	Penerimaan Negara
1.	Penerimaan Pajak a. Pajak dalam negeri (pajak penghasilan, perseroan, pertambahan nilai, penjualan, dsb) b. Pajak perdagangan internasional
2.	Penerimaan Negara Bukan Pajak a. Penerimaan sumber daya alam b. Bagian pemerintah atas laba BUMN c. Penerimaan negara bukan pajak lainnya
3.	Hibah dan Bantuan Luar Negeri

Sumber : Nota Keuangan, APBN Indonesia

Dalam perekonomian konvensional dalam hal ini kapitalis, sumber utama penerimaan negara berupa pajak dan hutang. Di luar kedua sumber utama penerimaan negara tersebut, negara juga memperoleh pendapatannya dari redistribusi (pungutan/ semacam pajak yang berlaku di tingkat daerah), keuntungan BUMN, denda-denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah, pencetakan uang kertas, hasil undian negara, dan hadiah (hibah).¹⁴

Sedangkan dalam Islam, walaupun pola anggaran pendapatan negara hampir sama dengan perekonomian konvensional (klasik dan neoklasik), namun dalam ekonomi Islam penggalan sumber-sumber dana didasarkan pada syariah. Secara historis, sumber pendapatan negara (baitul mal) dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok: *pertama*, bersumber dari kalangan muslim (zakat, zakat fitrah, wakaf, *nawaib*, sedekah, dan *amwal fadhla*). *Kedua*, adalah penerimaan yang bersumber dari kalangan nonmuslim seperti *jizyah*, *kharaj*, dan *usyr*; dan *ketiga*, adalah penerimaan dari sumber lain seperti *ghanimah*, *fa'I*, uang tebusan, hadiah dari pimpinan negara lain dan pinjaman pemerintah baik dari kalangan muslim maupun nonmuslim. Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 2.2

¹⁴ Paul Samuelson dan William D. Nordhaus, *Makro Ekonomi: Edisi Keempatbelas*, (Macroeconomics, Fourteenth Edition), alih bahasa Haris Munandar dkk, cet. V, (Jakarta: Erlangga, 1997), 377.

Tabel 2.2

Sumber Penerimaan Negara Periode Rasulullah dan Khulafaur Rasyidin

No	Sumber Penerimaan	Tahun Mulai Dikumpulkan
1	Zakat	Diperintahkan tahun 2H dan diwajibkan tahun 9 H
2.	Jizyah	Setelah tahun 7 H
3	Kharaj	Setelah tahun 7 H
4	Usyr	Setelah tahun 7 H
5	Nawa'ib	
6	Pinjaman	
7	Wakaf	Tahun 4 H, melalui penaklukan Bani Nadhir
8	Fa'i	Tahun 7 H atau 8 H
9	Khums	Tahun 2 H, setelah perang Badar
10	Amwal Fadhla	
11	Kaffarah	

Sumber: Diolah dari beberapa literatur

Berikut akan diuraikan beberapa sumber penerimaan yang cukup penting dalam pemerintahan Islam;¹⁵

1. Zakat

Inti dari sumber keuangan negara dalam ekonomi yang islami adalah zakat. Pendapatan zakat didistribusikan untuk *mustahik* zakat meliputi 8 golongan sebagaimana tercantum dalam QS At-Taubah: 60. Dana yang berasal dari zakat sama sekali tidak diperbolehkan untuk menarik laba atau modal pembangunan. Zakat sebagai sumber penerimaan utama memiliki potensi yang besar mengingat hukumnya yang wajib, selain itu objek zakat dalam dunia modern saat ini bertambah luas dengan dimungkinkannya menarik zakat profesi selain zakat pertanian dan peternakan, zakat perusahaan dan sebagainya. Ajaran Islam dengan rinci telah menentukan, syarat, kategori harta yang harus dikeluarkan

¹⁵ Muhammad, Saddam, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: Gramedia, 2002), 89.

zakatnya, lengkap dengan tarifnya. Pemerintah dapat memperluas objek yang wajib dizakati dengan berpegang pada nash-nash umum yang ada dan pemahaman terhadap realita modern.

Dalam konteks Indonesia, agar dana zakat secara kuantitatif ataupun kualitatif cukup banyak. Maka untuk mengoptimalkannya pemerintah seharusnya lebih serius. Keseriusannya tidak hanya dalam hal perumusan Undang-Undang zakat yang telah ditetapkan pada pemerintahan BJ Habibie, namun pemerintah perlu membentuk kementrian khusus atau lembaga khusus dalam rangka pemungutan dan alokasi dana zakat. Upaya yang dilakukan BJ Habibie dalam masa pemerintahannya terkait persoalan zakat telah mampu membangkitkan euforia masyarakat untuk menyalurkan dana zakat kepada lembaga-lembaga baik swasta maupun negeri. Lembaga-lembaga swasta tumbuh bak jamur di musim hujan. Meskipun lembaga zakat tumbuh dengan pesatnya, namun jumlah dana yang didapatkan tidak mampu dijadikan sebagai pendapatan utama negara. Tidak seperti pada pemerintahan Islam pada masa Nabi dan khulafaurrasyidin. Zakat dan sedekah saat itu sebagai pendapatan utama Negara dan dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat. Oleh karena sudah selayaknya untuk mendongkrak pendapatan, Negara Indonesia serius dalam menangani zakat ini.

2. Wakaf

Wakaf dari pandangan hukum syara' berarti menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya. Kepemilikan objek wakaf dikembalikan pada Allah SWT, oleh karena itu barang yang diwakafkan tidak boleh dihabiskan, diberikan atau dijual kepada pihak lain. Tanah sebagai wakaf telah memainkan peran besar dalam masyarakat Islam misalnya,¹⁶

- a. Lahan yang ditanami di Daulah Turki Utsmani 75% adalah tanah wakaf
- b. Pada masa penjajahan Perancis di Aljazair pertengahan abad 19, separuh dari lahan yang ada adalah tanah wakaf
- c. Di Tunisia pada abad 19, sepertiga lahan yang ada adalah tanah wakaf
- d. Di Mesir pada tahun 1949, sekitar seperdelapan dari lahan pertanian adalah tanah wakaf

¹⁶ Ratna Dewi Sofiani, *Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat*, Makalah, (Jakarta: FE-UI, 2003), 6.

- e. Di Iran pada tahun 1930, sekitar 30% lahan yang ditanami adalah tanah wakaf.

Dalam menunaikan wakaf, bisa dilakukan dengan harta bergerak maupun tidak bergerak. Mazhab Maliki membuka kesempatan untuk memberikan wakaf dalam jenis aset apa pun termasuk paling liquid yaitu uang tunai.¹⁷

3. Nawaib/Daraib

Merupakan pajak umum yang dibebankan atas warga negara untuk menanggung kesejahteraan sosial atau kebutuhan dana untuk situasi darurat. Pajak ini dibebankan pada kaum muslim kaya dalam rangka menutupi pengeluaran Negara selama masa darurat. Hal ini terjadi dalam masa perang Tabuk. Pajak ini dimasukkan dalam Baitul Mal. Dasar hukum atas kewajiban ini adalah QS. Ar-Ruum (30): 38

4. Jizyah

Istilah *Jizyah* berasal dari kata *jaza'* yang berarti kompensasi.¹⁸ Dalam terminologi keuangan Islam, istilah tersebut merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan nonmuslim sebagai kompensasi atas fasilitas sosial-ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang nonmuslim, selama mereka tetap pada kepercayaannya, namun apabila mereka telah memeluk Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. Dalam hal ini, pihak yang wajib membayar *jizyah* adalah para ahli kitab yaitu orang-orang Yahudi dan Nasrani dan yang bukan ahli kitab seperti orang-orang Majusi, Hindu, Budha dan Komunis yang telah menjadi warga negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang kafir laki-laki, telah baligh dan berakal sehat. *Jizyah* tidak wajib atas wanita, anak-anak dan orang gila. *Jizyah* akan berhenti dipungut oleh negara jika orang kafir tersebut telah masuk Islam. Juga *jizyah* tidak wajib jika orang kafir yang bersangkutan tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya.¹⁹

¹⁷ Majelis Ulama Indonesia (MUI) telah mengeluarkan fatwa tentang wakaf tunai pada 11 Mei 2002

¹⁸ Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah* (Beirut: Dar Al-Kutub, 1978), 142.

¹⁹ Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal* (Bandung: Nuansa, 2005), 129.

Kewajiban membayar jizyah diatur dalam QS at-Taubah (9):29. Di zaman Rasulullah besarnya jizyah adalah 1 dinar per tahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya, sedangkan ketetapan pada zaman Umar, 48 Dirham untuk orang kaya yang berpenghasilan tinggi, 24 dirham untuk yang berpenghasilan menengah dan 12 dirham untuk orang miskin yang bekerja.

5. Kharaj (Pajak atas tanah) dan 'Usyur

Kharaj adalah pajak atas tanah yang dimiliki kalangan nonmuslim di wilayah negara muslim. Tanah yang pemiliknya masuk Islam, maka tanah itu menjadi milik mereka dan dihitung sebagai tanah usyur seperti tanah yang dikelola di kota madinah dan Yaman. Penentuan besarnya kharaj ditentukan oleh karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Perbedaan antara tanah *kharajiyah* dan *usyuriyah* adalah; kalau tanah *kharajiyah* berarti tanah yang dimiliki hanya kegunaannya, sedangkan lahannya tetap menjadi milik negara. Sementara kalau yang diberikan adalah tanah *usyuriyah*, maka yang dimiliki adalah tanah sekaligus kegunaannya.²⁰

6. Khums

Khums adalah dana yang diperoleh dari seperlima bagian rampasan perang. Khums juga merupakan suatu sistem pajak proporsional, karena ia adalah persentase tertentu dari rampasan perang yang diperoleh tentara Islam sebagai ghanimah²¹ setelah memenangkan peperangan. Dengan demikian, seperlima (khumus) dari seluruh nilai ghanimah disediakan bagi pembelanjaan Negara. Namun, khumus bukanlah pendapatan penuh Negara dalam pengertian biasa, karena ia diperuntukkan bagi manfaat tertentu sebagaimana dijelaskan dalam QS al-Anfaal ayat 41. Dalam ayat tersebut dijelaskan bahwa seperlima bagian dari seluruh nilai ghanimah, diperuntukkan untuk di jalan Allah, Rasul, keluarga Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan musafir.

7. 'Usyur (pajak perdagangan)

Dalam hal ini 'usyur adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Pajak ini

²⁰ Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah*, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), 143.

²¹ Ghanimah adalah harta yang diperoleh dari kalangan nonmuslim karena peperangan. Sistem pendistribusiannya disebut khumus (seperlima). Dasar kewajibannya termaktub dalam QS al-Anfaal ayat 41.

berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham.²²

Permulaan ditetapkannya *'usyur* di negara Islam adalah di masa khalifah Umar dengan landasan penegakan keadilan, karena *'usyur* dikenakan pada para pedagang muslim ketika mereka mendatangi daerah asing. Tindakan ini dilakukan sebagai perlakuan setara karena negara mereka telah melakukan pungutan (cukai) atas pedagang Muslim yang melewati perbatasan negara mereka. *Usyur* juga dipungut terhadap pedagang *kafir dzimmi* yang melewati perbatasan, disebabkan adanya perjanjian damai antara kaum Muslimin dengan mereka yang salah satu poinnya menyebutkan tentang *usyur* ini, tetapi jika *usyur* tidak disebutkan dalam perjanjian damai maka tidak boleh mengambil *usyur* dari pedagang *kafir dzimmi*. Tempat berlangsungnya pemungutan *'usyr* adalah pos perbatasan negara Islam, baik pintu masuk maupun pintu keluar sebagaimana bea cukai pada saat ini.²³

8. *Kaffarah*

Kaffarah merupakan denda yang dulu dikenakan kepada suami istri yang melakukan hubungan di siang hari pada bulan puasa (Ramadhan). Denda tersebut dimasukkan dalam pendapatan negara.

9. Pinjaman

Pinjaman atau utang baik luar negeri maupun dalam negeri dalam Islam sifatnya adalah hanya sebagai penerimaan sekunder. Alasannya, ekonomi Islam tidak mengenal bunga, demikian pula untuk pinjaman dalam Islam haruslah bebas bunga, sehingga pengeluaran pemerintah akan dibiayai dari pengumpulan pajak atau bagi hasil. Dalam pengertian ini, Islam tidak melarang untuk melakukan utang-piutang asalkan tidak membebani pengutang, karena sifatnya hanya membantu dan harus segera diselesaikan dalam waktu yang singkat.

Secara historis, pinjaman dari publik merupakan ketetapan yang diadopsi oleh Nabi untuk membiayai kepentingan perang dan kebutuhan sosial lainnya pada masa awal di Madinah. Praktik Nabi ini menegaskan bahwa pinjaman publik

²² Yahya, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 63.

²³ Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, 131.

adalah hal yang boleh menurut syariah dan bukan merupakan sesuatu yang aneh dalam keuangan publik Islam. Sepanjang sejarah pemerintah Islam, negara pernah melakukan utang paling dua kali yaitu pada masa kepemimpinan Rasulullah SAW dan kepemimpinan Umar bin Khattab. Pinjaman-pinjaman yang pernah dilakukan meliputi pinjaman setelah penaklukan kota Makkah untuk pembayaran diyat kaum muslimin kepada Judzaimah atau sebelum pertempuran Hawazin sebesar 30.000 dirham kepada Abdullah bin Rabi'ah dan meminjam beberapa pakaian dan hewan-hewan tunggangan dari Sofyan bin Umayyah.²⁴

10. *Amwal Fadhla*

Merupakan harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya.²⁵ Kekayaan orang yang meninggal tanpa ahli waris dialihkan ke Baitul Mal dan penguasa bebas menggunakannya untuk hal-hal yang dianggap tepat untuk kepentingan kaum muslim.²⁶

Secara sistematis sumber penerimaan pada zaman *khalifah* dan *Khulafaurrasyidin* dapat dilihat pada tabel 2.3

Tabel 2.3

Sumber Penerimaan Pemerintah Islam Menurut Sumbernya

Sumber Penerimaan Pemerintah		
Dari Warga Muslim	Dari Warga Nonmuslim	Dari Sumber lainnya
Zakat, wakaf, sedekah, pajak pertanian,	Jizyah, kharaj, pinjaman, 'usyur	Hadiah, fa'I ghanimah, uang tebusan, dan pinjaman

Mengenai pengeluaran negara selama masa pemerintahan Rasulullah Saw secara sistematis digunakan untuk hal-hal tertentu dan tersebut dibawah ini dijelaskan dalam tabel 2.4:²⁷

²⁴ Adiwarman, A Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 47

²⁵ Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah*, 2005, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), 145.

²⁶ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 37

²⁷ Ibid, 51

Tabel 2.4

Pengeluaran pada Pemerintahan Islam

Primer	Sekunder
➤ Biaya pertahanan seperti persenjataan, unta, dan persediaan ➤ Penyaluran zakat dan ushr kepada yang berhak menerimanya ➤ Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin, dan pejabat negara ➤ Pembayaran upah para sukarelawan ➤ Pembayaran utang negara ➤ Bantuan untuk musafir (dari daerah fadak)	➤ Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah ➤ Jamuan untuk delegasi keagamaan, utusan suku dan negara serta biaya perjalanan ➤ Hadiah untuk pemerintah negara lain ➤ Pembebasan kaum muslimin yang menjadi budak ➤ Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh pasukan kaum muslimin ➤ Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin ➤ Pembayaran tunjangan untuk orang miskin ➤ Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah ➤ Pengeluaran rumah tangga Rasulullah Saw ➤ Persediaan darurat

Sumber: Adiwarmanto, A Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 2004, (Jakarta: Raja Grafindo Persada)

Alokasi Pendapatan Negara dalam Bingkai Kebijakan Ekonomi Politik Pemerintahan Islam

Para pemikir awal Islam awal seperti Al-Mawardi, Abu Yusuf, Yahya ibn Adam, Abu Ubaid menyebutkan bahwa konsep dasar bagi alokasi pendapatan Negara adalah mashlahah. Al-Ghazali mendefinisikan mashlahah yaitu segala hal yang berkaitan dengan perlindungan maqashid syariah yang meliputi lima hal :

perlindungan agama, kehidupan, akal, keturunan, dan harta.²⁸ Konsep tersebut dielaborasi lebih jauh oleh al-Syatibi yang mendefinisikan mashlahah adalah sesuatu yang berkaitan dengan tegaknya kehidupan manusia, terpenuhinya kebutuhan manusia dan diperolehnya apa yang diperlukan oleh sifat emosional dan intelektualnya dalam pengertian yang mutlak.²⁹ Menurut definisi mashlahah ini, maka tanggung jawab Baitul Mal dalam hal ini Negara menjadi luas. Negara berkewajiban memastikan terpenuhinya kebutuhan pokok setiap individu secara menyeluruh dan mendorong setiap individu untuk bisa memenuhi berbagai kebutuhan sekunder dan tersiernya sesuai dengan kadar kemampuannya. Menurut al-Maliki kebutuhan pokok yang disyariatkan oleh Islam terbagi dua. Pertama, kebutuhan-kebutuhan primer bagi setiap individu secara menyeluruh. Kebutuhan ini meliputi pangan (makanan), sandang (pakaian) dan papan (tempat tinggal). Kedua, kebutuhan-kebutuhan pokok bagi rakyat secara keseluruhan. Kebutuhan-kebutuhan katagori ini adalah keamanan, kesehatan dan pendidikan.³⁰

Jaminan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer katagori pertama adalah jaminan akan sandang, pangan dan papan dan merupakan jaminan secara langsung terhadap setiap individu yang mempunyai penghasilan tetapi tidak mencukupi untuk memberikan nafkah kebutuhan-kebutuhan pokok terhadap diri dan keluarganya, atau terhadap setiap individu yang tidak memiliki kemampuan untuk memberikan nafkah kebutuhan pokok terhadap diri dan keluarganya. Kebijakan ini termasuk kebijakan *transfer payment* karena negara memberikan secara cuma-cuma harta berupa uang atau barang kepada seseorang.

Jaminan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer katagori kedua meliputi keamanan, pendidikan dan kesehatan. Pemenuhan atas tiga kebutuhan primer katagori kedua ini bersifat menyeluruh, artinya seluruh rakyat apakah orang miskin atau kaya, dari keluarga pengusaha atau bukan, pria atau wanita, tua atau muda, kulit hitam atau putih, Muslim atau non Muslim, memiliki hak yang sama untuk mendapatkan jaminan keamanan, pendidikan dan pelayanan kesehatan secara

²⁸ Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul* (Mesir: 1332 H), Vol. 1, 286

²⁹ Al-Syatibi, *Al-Muwafaqat* (Kairo: Musthafa Ahmad, tt), Vol.2, 25

³⁰ Abdurrahman, Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, (Bangil:Al-Izzah, 2001), 45.

gratis. Tiga perkara ini, merupakan unsur penting bagi perekonomian. Keamanan berfungsi melindungi dan mengayomi aktivitas perekonomian masyarakat sehingga kegiatan ekonomi menjadi lancar. Dalam menjamin keamanan di dalam negeri, dapat dilakukan dengan cara menegakkan hukum syariat yang berkaitan dengan sanksi terhadap orang yang melanggar selain itu adalah penegakan terhadap hak-hak asasi manusia.

Pendidikan merupakan pilar yang melahirkan sumber daya manusia yang sangat dibutuhkan untuk melakukan pembangunan fasilitas-fasilitas negara dan fasilitas-fasilitas umum yang dibutuhkan rakyat termasuk yang dibutuhkan bagi aktifitas perekonomian, untuk membangun sistem pertanian, industri (termasuk industri senjata), perdagangan dan jasa yang tangguh, berkualitas dan efisien. Negara menjamin pendidikan dari tenaga pengajar (guru/dosen), tempat pendidikan dan berbagai fasilitas yang dibutuhkan untuk penyelenggaraannya. Jaminan akan pendidikan ini juga termasuk jaminan hidup yang layak bagi para guru. Pada masa Khalifah Umar bin Khatab, seorang guru diberi gaji 15 dinar setiap bulannya. Satu dinar setara dengan 4,25 gram emas, 15 dinar berarti setara dengan 63,75 gram emas. Jika harga emas sekarang Rp 100.000 per gram, maka gaji seorang guru di jaman Khalifah Umar dengan nilai uang sekarang adalah Rp 6,375 juta per bulannya. Padahal di jaman kejayaan Islam dulu, sumber-sumber ekonomi terutama dari sumber daya alam, juga produksi barang dan jasa serta perkembangan sains dan teknologi belum semaju dan sebanyak seperti sekarang ini. Akan tetapi jaminan pendidikan gratis dengan berbagai fasilitasnya, serta taraf hidup para guru jauh lebih baik pada masa Islam dibandingkan masa hegemoni ekonomi Kapitalis sekarang.

Kesehatan merupakan unsur yang sangat mempengaruhi kinerja seseorang bagi ekonomi dirinya dan keluarganya, bagi perusahaan tempat dia bekerja, bagi perekonomian masyarakat dan Negara. Dari aspek kesehatan, negara berkewajiban menyediakan dokter, obat-obatan, rumah sakit dan tempat pelayanan kesehatan lainnya, serta berbagai sarana kesehatan, termasuk riset di bidang kesehatan. Pelayanan kesehatan ini diberikan secara cuma-cuma (gratis) kepada seluruh masyarakat sehingga negaralah (Baitul Mal) yang menanggung seluruh biaya kesehatan ini bukan masyarakat.

Karena perkara pemenuhan kebutuhan primer ini menjadi sasaran utama kebijakan pemerintah terhadap anggaran pendapatan dan belanja Negara atau dalam hal ini kebijakan fiskal, maka kepala negara tidak boleh melalaikan anggarannya di dalam Baitul Mal, sebab ia merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan negara dan merupakan hak setiap individu yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya akan pangan, sandang dan papan. Juga hak seluruh rakyat untuk mendapatkan jaminan keamanan, pendidikan dan pelayanan kesehatan secara gratis.

Selain kepastian akan jaminan pemenuhan kebutuhan pokok setiap individu secara menyeluruh, *concern* suatu negara Islam dalam politik ekonomi Islam harus lebih difokuskan kepada pendistribusian ekonomi secara merata. Distribusi menjadi posisi penting dari teori ekonomi mikro baik dalam system ekonomi Islam maupun kapitalis sebab pembahasan dalam bidang distribusi ini tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi belaka tetapi juga aspek sosial dan politik sehingga menjadi perhatian bagi aliran pemikir ekonomi Islam dan konvensional sampai saat ini.³¹ Pada saat ini realita yang nampak adalah telah terjadi ketidakadilan dan ketimpangan dalam pendistribusian pendapatan dan kekayaan baik di negara maju maupun di negara-negara berkembang yang mempergunakan sistem kapitalis sebagai sistem ekonomi negaranya, sehingga menciptakan kemiskinan dimana-mana.

Berkaitan dengan masalah distribusi, dalam ekonomi kapitalis dilakukan dengan cara memberikan kebebasan memiliki dan kebebasan berusaha bagi semua individu masyarakat, sehingga setiap individu masyarakat bebas memperoleh kekayaan sejumlah yang ia mampu dan sesuai dengan faktor produksi yang dimilikinya dengan tidak memperhatikan apakah pendistribusian tersebut merata dirasakan oleh semua individu masyarakat atau hanya bagi sebagian saja.³² Teori yang diterapkan oleh sistem kapitalis ini dalam pandangan ekonomi Islam adalah dzalim sebab apabila teori tersebut diterapkan maka berimplikasi pada

³¹ Heri Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Ekonisia UII, 2004), 234.

³² Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, alih bahasa: Ibnu Sholah, (Bangil : Al-Izzah, 2001), 11.

penumpukan kekayaan pada sebagian pihak dan ketidakmampuan di pihak yang lain.

Sistem kapitalisme menggunakan asas bahwa penyelesaian kemiskinan dan kekurangan dalam suatu negara dengan cara meningkatkan produksi dalam negeri dan memberikan kebebasan bagi penduduk untuk mengambil hasil produksi (kekayaan) sebanyak yang mereka produksi untuk negara. Dengan terpecahkannya kemiskinan dalam negeri, maka terpecah pula masalah kemiskinan individu sebab perhatian mereka pada produksi yang dapat memecah masalah kemiskinan pada mereka. Maka solusi yang terbaik untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat adalah dengan meningkatkan produksi.³³

Dengan demikian ekonomi hanya difokuskan pada penyediaan alat yang memuaskan kebutuhan masyarakat secara makro dengan cara menaikkan tingkat produksi dan meningkatkan pendapatan nasional (*national income*), sebab dengan banyaknya pendapatan nasional maka seketika itu terjadilah pendistribusian pendapatan dengan cara membentangkan kebebasan memiliki dan kebebasan berusaha bagi semua individu masyarakat sehingga setiap individu dibiarkan bebas memperoleh kekayaan sejumlah yang dia mampu sesuai dengan faktor-faktor produksi yang dimilikinya dan memberikan kekayaannya kepada para ahli waris secara mutlak apabila mereka meninggal dunia. Asas distribusi yang diterapkan oleh sistem kapitalis ini pada akhirnya berdampak pada realita bahwa yang menjadi penguasa sebenarnya adalah para kapitalis (pemilik modal dan konglomerat), oleh karena itu hal yang wajar kalau kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah selalu berpihak kepada para pemilik modal atau konglomerat dan selalu mengorbankan kepentingan rakyat sehingga terjadilah ketimpangan (ketidakadilan) pendistribusian pendapatan dan kekayaan.

Dalam konteks Islam, pendistribusian harus berdasarkan dua sendi, yaitu sendi kebebasan dan keadilan kepemilikan.³⁴ Kebebasan disini adalah kebebasan dalam bertindak yang di bingkai oleh nilai-nilai agama. Keadilan disini tidak seperti pemahaman kaum kapitalis yang menyatakannya sebagai tindakan

³³ Ibid, 12.

³⁴ Yusuf Qardhawi, *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, alih bahasa: Zainal Arifin, Lc dan Dra. Dahlia Husin, (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), 56.

membebaskan manusia untuk berbuat dan bertindak tanpa campur tangan pihak mana pun, tetapi sebagai keseimbangan antara individu dengan unsur materi dan spiritual yang dimilikinya, keseimbangan antara individu dan masyarakat serta antara suatu masyarakat dengan masyarakat lainnya. Keberadilan dalam pendistribusian ini tercermin dari larangan dalam al-qur'an agar supaya harta kekayaan tidak diperbolehkan menjadi barang dagangan yang hanya beredar diantara orang-orang kaya saja, akan tetapi diharapkan dapat memberi kontribusi kepada kesejahteraan masyarakat sebagai suatu keseluruhan.³⁵

Afzalur Rahman juga menyebutkan bahwa prinsip utama dalam konsep distribusi adalah peningkatan dan pembagian bagi hasil kekayaan agar sirkulasi kekayaan dapat ditingkatkan, sehingga kekayaan yang ada dapat melimpah dengan merata dan tidak hanya beredar di antara golongan tertentu saja.³⁶ Dengan demikian negara Islam dalam menjalankan kebijakan politik ekonomi terkait anggaran pendapatan dan belanja Negara, maka akan difokuskan kepada pendistribusian ekonomi secara merata.

Dengan pendistribusian yang merata, akan terjamin keadilan di tengah masyarakat, tidak akan ada jurang pemisah yang tajam antara si kaya dan miskin. Dengan prinsip keadilan tersebut, maka akan terjamin kebutuhan primer secara menyeluruh bagi tiap individu rakyat dan masing-masing individu akan mampu memenuhi kebutuhan sekundernya dan luksnya.

Terhadap pendapatan pemerintah maka pendapatan tersebut harus secara merata terdistribusikan kepada rakyat. Dalam surat adz-Dzariyat (51) ayat 19 disebutkan *"Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian."* Dalam surat al-Baqarah ayat 219 Allah berfirman *"Dan mereka bertanya kepadanya apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah "yang lebih dari keperluan" demikianlah Allah menerangkan ayat-ayatnya kepadamu supaya kamu berpikir"*. Dan dalam surat al-

³⁵ Zainuddin Ahmad, *Al-Qur'an: Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan*, (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1998), 7.

³⁶ Afzalur, Rahman, *Economic Doctrines of Islam (Doktrin Ekonomi Islam II)*, terj. Soeroyo dan Nastangin (Yogyakarta : Dana Bhakti Wakaf, 1995), 120.

Hasyr ayat 7 “*Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu*” disebutkan

Menguatkan beberapa ayat diatas adalah beberapa hadits Nabi, diantaranya adalah hadits dari Abu Huroiroh, Rasulullah bersabda, “*Sebaik-baik sedekah adalah sesuatu yang (diberikan) dari seseorang yang tidak membutuhkan dan mulailah dari orang yang menjadi tanggunganmu*”. Demikian pula Al-Hakim meriwayatkan dari Abi al-Ahwash, bahwa Rasulullah bersabda, “*Apabila engkau telah dianugerahi harta oleh Allah, maka hendaknya tanda-tanda nikmat dan kemudian (yang diberikan) Allah kepadamu tersebut ditambahkan*”. Berdasarkan ayat dan hadis tersebut, maka sudah menjadi kewajiban dan wewenang negara untuk berlaku bijak dan adil dalam mendistribusikan harta.

Pengeluaran dalam negara Islam harus diupayakan untuk mendukung ekonomi masyarakat muslim. Jadi pengeluaran pemerintah akan diarahkan pada kegiatan-kegiatan pemahaman terhadap Islam dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Terkait kebijakan pengeluaran pemerintah, pengendalian anggaran yang efisien dan efektif merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah, yang dalam ajaran Islam dipandu oleh kaidah-kaidah syariah dan penentuan skala prioritas. Para ulama terdahulu telah memberikan kaidah-kaidah umum yang didasarkan dari al-Qur'an dan as-Sunnah dalam memandu kebijakan belanja pemerintah. Diantara kaidah-kaidah tersebut adalah:

- a. Pembelanjaan pemerintah harus dalam koridor *maslahah*
- b. Menghindari *masyaqqah* kesulitan dan *mudharat* harus didahulukan ketimbang melakukan pembenahan
- c. Kaidah *al giurmu bil gunmi* yaitu kaidah yang menyatakan bahwa yang mendapatkan manfaat harus siap menanggung beban (yang ingin beruntung harus siap menanggung kerugian)
- d. Kaidah *Ma la Yatimmu al wajibu illa bihi fahuwa wajib*. Yaitu kaidah yang menyatakan bahwa “sesuatu hal yang wajib ditegakkan, dan tanpa ditunjang

oleh faktor penunjang lainnya tidak dapat dibangun, maka menegakkan faktor penunjang tersebut menjadi waib hukumnya”³⁷

Kebijakan belanja umum pemerintah dalam sistem ekonomi syariah dapat dibagi menjadi tiga bagian:

1. Belanja kebutuhan operasional pemerintah yang rutin
2. Belanja umum yang dapat dilakukan pemerintah apabila sumber dananya tersedia
3. Belanja umum yang berkaitan dengan proyek yang disepakati oleh masyarakat berikut sistem pendanaannya.

Adapun kaidah syariah yang berkaitan dengan belanja umum pemerintah mengikuti kaidah-kaidah yang telah disebutkan diatas, dan secara rincinya, bahwa pembelanjaan negara harus didasarkan kepada pada:

1. Prinsip efisiensi dalam belanja rutin, yaitu mendapatkan sebanyak mungkin manfaat dengan biaya yang semurah-murahnya, dengan demikian jauh dari sifat mubazir dan kikir disamping alokasinya harus sesuai syariah
2. Prinsip keadilan, tidak hanya berpihak pada orang kaya dalam pembelanjaan.
3. Prinsip komitmen pada syariah dengan skala prioritas dari yang *wajib*, *sunnah*, *mubah* atau *dhoruroh*, *hajiyyah*, dan *kamaliyah*.

Terkait sistem anggaran yang islami, dalam sejarah perjuangan Rasulullah SAW mencatat sekali saja anggaran defisit yaitu ketika jatuhnya kota Mekah. Utang pemerintah ini dibayar sebelum satu tahun yaitu setelah usainya perang Hunain. Porsi alokasi dana untuk pembangunan infrastruktur cukup besar. Misalnya khalifah Umar pada zamannya pernah memerintah Amr bin Ash yang menjabat sebagai gubernur Mesir untuk membelanjakan minimal sepertiga dana Baitul Mal untuk pembangunan infrastruktur. Beliau juga membangun kanal antara Kairo dan pelabuhan Suez untuk memfasilitasi pelayaran antara Hijaz dan Mesir, selain juga membangun dua kota bisnis Kufah dan Basrah.

³⁷ Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective*, 2001 (Jakarta: As-Syamil & Gravika), 288

Kesimpulan

Dalam Islam terdapat suatu konsep yang mewujud dalam bentuk lembaga yang mengatur penerimaan dan pengeluaran negara yang dikenal dengan Baitul Mal yang kurang lebih mempunyai tugas yang sama dengan APBN dalam sistem sekuler. Konsep dasar bagi alokasi pendapatan pemerintahan Islam adalah *mashlahah*. Oleh karena itu tujuan pokok dari setiap pemerintahan Islam adalah memaksimalkan kesejahteraan seluruh warganya, namun yang dimaksudkan bukanlah semata-mata kesejahteraan material yang dapat diukur dengan statistik pendapatan nasional, tetapi juga kebahagiaan rohani di dunia dan akhirat. Pemerintah Islam berkewajiban memastikan terpenuhinya kebutuhan pokok setiap individu secara menyeluruh dan mendorong setiap individu untuk bisa memenuhi berbagai kebutuhan sekunder dan tersiernya sesuai dengan kadar kemampuannya.

Sumber pemasukan tetap bagi negara Islam sudah sangat jelas adalah *fa'I, ghanimah, kharaj, jizyah* (pemasukan dari hak milik umum dengan berbagai macam bentuknya); kemudian pemasukan dari hak milik negara seperti *'usyr* dan *khumus*. Zakat merupakan alat bantu sosial mandiri yang menjadi kewajiban moral bagi orang kaya untuk membantu mereka yang miskin dan terabaikan. Dengan semua skema jaminan sosial di atas, seyogyanyalah kemelaratan dan kemiskinan dapat terhapuskan dari masyarakat muslim.

Fungsi dari pemerintah Islam yang modern tidak lagi terbatas pada fungsi seperti yang dijalankan oleh pemerintah Islam terdahulu yang bertumpu pada pertanian. Corak perekonomian sekarang telah berubah dan sumber pendapatan yang relatif lebih layak dan lebih terdiversifikasi telah tersedia bagi pemerintah modern. Perbedaan konteks ini menyebabkan banyak sumber-sumber pendapatan yang dulu sangat berarti seperti *fa'I, ghanimah, jizyah* sudah tidak relevan lagi. Namun demikian, pemerintahan Islam yang modern semestinya menggali dari sumber-sumber lain serta melakukan kebijakan-kebijakan strategis yang sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam dan dalam operasionalnya tetap patuh pada syariah. Dengan melakukan terobosan-terobosan yang progresif serta taat syariah diharapkan pendapatan negara akan optimal serta kesejahteraan rakyat akan terjamin.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Zainuddin, *Al-Qur'an: Kemiskinan dan Pemerataan Pendapatan*, Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1998
- Al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*, Vol.1, Mesir, 1332 H
- Al-Maliki, Abdurrahman, *Politik Ekonomi Islam*, Bangil: Al-Izzah, 2001
- Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*, Beirut: Dar Al-Kutub, 1978
- Al-Syatibi, *Al-Muwafaqat*, Vol.2, Kairo: Musthafa Ahmad, Vol.2
- Azmi, Sabahuddin, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal*, Bandung: Nuansa, 2005
- Chapra, Umer, *The Future of Economics: An Islamic Perspective*, Jakarta: As-Syamil & Gravika), 2001
- Dewi Sofiani, Ratna, *Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat*, Makalah, Jakarta: FE-UI, 2003
- Dahlan, Abdul Aziz, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta : PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1999
- Erfanie, Sairi, *Kebijakan Anggaran Pemerintah*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005
- Karim, Adiwarman, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004
- Majid, Nazori, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf: Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, Yogyakarta: PSSI STIS, 2003
- Muhammad, *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, Jakarta: PT Salemba, 2002
- Muhammad Saddam, *Ekonomi Islam*, Jakarta: Gramedia, 2002
- Qardhawi, Yusuf, *Norma dan Etika Ekonomi Islam*, alih bahasa: Zainal Arifin, Lc dan Dra. Dahlia Husin, Jakarta: Gema Insani Press, , 2001
- Rahman, Afzalur, *Economic Doctrines of Islam (Doktrin Ekonomi Islam II)*, terj. Soeroyo dan Nastangin, Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995
- Sudarsono, Heri, *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Ekonosia, 2004
- Suparmoko, M, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1997

William D. Nordhaus dan Samuel, *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas*, terj. Haris Munandar, Jakarta; Penerbit Erlangga , 1997

Yahya, *Kitab al-Kharaj* , Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979

Yusuf, Abu, *Kitab al-Kharaj*, Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979

Zallum, Abdul Qadim, *Al Amwal Fi Daulah Al Khilafah*, Beirut : Darul Ilmi Lil Malayin, 1983

Alqur'anul Karim

RUU RI Tahun 2007 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Nota Keuangan, APBN Indonesia

Depkeu online, “*Anggaran dan Pendapatan Negara*” dalam <http://www.anggaran.depkeu.go.id/>