

KEUANGAN PUBLIK SYARIAH TEORI DAN PRAKTIK

Setiap negara memiliki tujuan mensejahterakan masyarakatnya. Begitu juga negara dalam konsep Islam. Hanya saja, sejahtera dalam Islam bukan saja duniawi, namun juga kesejahteraan akhirat (Al-Falah).

Lalu, bagaimana konsep negara dalam Islam? Bagaimana negara mensejahterakan masyarakatnya? Bagaimana negara mengelola keuangannya?

Buku Keuangan Publik Syariah, Teori dan Praktik ini membahas berbagai teori dan praktik Keuangan Publik yang sesuai syariah Islam. Sejak zaman rasulullah Muhammad SAW, zaman keemasan Islam, hingga saat ini. Selaian konsep negara, konsep kesejahteraan, buku ini membahas juga instrumen-instrumen Keuangan Publik dalam Islam seperti lembaga wakaf dan lembaga zakat.

Buku ini juga membahas peran negara dalam pengelolaan keuangan publik, sumber penerimaan negara, pengeluaran negara, pengelolaan keuangan publik di masa rasulullah hingga zaman Umayyah dan Abbasiyah. Juga isu-isu keuangan publik terkini seperti struktur anggaran keuangan publik, mitigasi risiko dalam pengelolaan keuangan publik, hingga utang negara dalam perspektif keuangan publik syariah.

Buku ini juga mengungkap bagaimana Keuangan Publik Syariah di masa lalu benar-benar mengantarkan kesejahteraan masyarakat. Salah satunya adalah di masa Pemerintahan Umayyah, tepatnya saat Pemerintahan Umar bin Abdul Aziz yang sebenarnya sangat singkat. Betapa sejahteranya saat itu, mencari mustahiq zakat pun begitu sulitnya, karena semua sudah sejahtera.



CV. NARARYA SURABAYA

Jl. Penjaringan PS I / J-47 Surabaya
Telp / Fax : (031) 8715836

ISBN 978-623-93340-0-0



9 786239 334000

KEUANGAN PUBLIK SYARIAH TEORI DAN PRAKTIK

Tika Widiastuti • Sri Herianingrum • Wisudanto • Sri Ningsih
Arin Setiyowati • Dzikrulloh • Fitri Nur Latifah • Izzani Uifi
Menur Kusumaningtyas • Mohammad Hatta Fahamsyah • Muhammad Iqbal
Muhammad Nizar • Muhammad Syauqi • Muhammad Ubaidillah Al Mustofa
Muhammad Wahyudi • Nanang Qosim • Ujang Syahrul Mubarrok

Penyunting :
Imron Mawardi



KEUANGAN PUBLIK SYARIAH
TEORI DAN PRAKTIK



N
CV. NARARYA

KEUANGAN PUBLIK SYARIAH TEORI DAN PRAKTIK

Penulis :

Tika Widiastuti Sri Heriarningrum Wisudanto Sri Ningsih
Arin Setiyowati Dzikrulloh Fitri Nur Latifah Izzani Ulf
Menur Kusumaningtyas Mohammad Hatta Fahamsyah
Muhammad Iqbal Muhammad Nizar Muhammad Syaouqi
Muhammad Ubaidillah Al Mustofa Muhammad Wahyudi
Nanang Qosim Ujang Syahrul Mubarrok

Editor :

Dr. Tika Widiastuti, SE., M.Si.

Co-Editor :

Muhammad Ubaidillah Al Mustofa, M.SEL

Penyunting :

Dr. Imron Mawardi, SP., M.Si.

Pasal 113 Undang-undang No. 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Keuangan Publik Syariah : Teori dan Praktik

Penulis :
Dr. Tika Widastuti, SE., M.Si. dkk
Penyunting :
Dr. Imron Mawardi, SP. Msi

Cetakan ke 1, Maret 2020
ISBN : 978-623-93340-0-0

Hak penerbitan pada CV. Nararya

Desain Cover dan Layout oleh IG@visualdesainstudio

CV. NARARYA
Jl. Penjaringan PS I / J-47 Surabaya
Telp / Fax : (031) 8715836

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi tanpa izin sah dari Penerbit.

KATA PENGANTAR

Buku ini merupakan tulisan bersama dari sejumlah dosen Ekonomi Islam yang termotivasi oleh sedikitnya referensi tentang Keuangan Publik Syariah. Berdirinya ratusan program studi Ekonomi Syariah atau Ekonomi Islam di berbagai universitas di Indonesia tentunya membutuhkan buku-buku referensi yang komprehensif. Termasuk di antaranya adalah referensi tentang Keuangan Publik Syariah.

Buku ini ditulis secara bersama-sama dan bukan tulisan yang berdiri sendiri-sendiri berupa Bunga Rampai, semata-mata agar seluruh bab dalam buku ini merupakan satu kesatuan buku Keuangan Publik Syariah. Dengan begitu, buku ini merupakan salah satu buku Keuangan Publik Syariah yang komprehensif dan menjadi referensi penting bagi siapa saja yang bergelut atau mempelajari bidang keuangan publik.

Buku ini membahas tentang berbagai teori dan praktik Keuangan Publik yang sesuai syariah Islam, sejak zaman rasulullah Muhammad SAW hingga saat ini. Memang, Indonesia bukan negara Islam yang mengikuti aturan syariah, namun instrumen-instrumen Keuangan Publik dalam Islam tetap saja bisa kita temukan dalam kehidupan sehari-hari. Di antaranya adalah instrumen zakat dan wakaf yang juga diatur oleh negara dengan dibentuknya Badan Wakaf Indonesia (BWI) dan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).

Selain instrumen keuangan publik Islam berupa zakat dan wakaf, buku ini juga membahas peran negara dalam pengelolaan keuangan publik, sumber penerimaan negara, pengeluaran negara, pengelolaan keuangan publik di masa rasulullah hingga Umayyah dan Abbasiyah. Juga isu-isu keuangan publik terkini seperti struktur anggaran keuangan publik, mitigasi risiko dalam pengelolaan keuangan publik, hingga utang negara dalam perspektif keuangan publik syariah.

Keuangan Publik Syariah ini menarik, karena sejarah mencatat bahwa pengelolaan keuangan negara Islam di masa lalu mampu mengantarkan kesejahteraan masyarakat. Salah satunya adalah di masa Pemerintahan Umayyah, tepatnya saat Pemerintahan Umar bin Abdul Aziz yang sebenarnya sangat singkat. Digambarkan bahwa pada saat itu, kesejahteraan dan keadilan masyarakat benar-benar dapat diwujudkan, sehingga mencari mustahiq zakat pun begitu sulit. Tidak ada orang yang miskin absolut, fakir yang tidak terbantu,

orang sakit yang kesulitan membayar biaya pengobatan, dan seorang pria yang tak bisa membayar mahar pernikahan.

Hal yang sebaliknya justru terjadi di masa sekarang. Ketika kapitalisme menguasai dunia dan sistem keuangan negara menggunakan pendekatan-pendekatan kapitalistik, kemiskinan justru kian banyak. Ketidakadilan ekonomi, warga yang tak mampu bersekolah dan warga yang tak mampu membayar biaya kesehatan bisa ditemukan di mana saja. Begitu juga polemik tak berkesudahan di masyarakat tentang isu utang negara, penerimaan negara yang bercampur antara yang haram dan yang halal, serta pengeluaran negara. Itu semua karena pengelolaan keuangan publik ini tidak memiliki pijakan yang jelas.

Hal itu tentunya berbeda jika Keuangan Publik Syariah digunakan sebagai referensi dalam pengambilan kebijakan keuangan negara. Sebab, Allah mengatur segala sesuatu bertujuan untuk kemaslahatan umat manusia. Dengan demikian, aturan tentang keuangan publik dalam syariah Islam dipastikan akan mengantarkan manusia pada kesejahteraan yang sesungguhnya, yaitu *al-falah*, kesejahteraan dunia dan akhirat.

Akhirnya, puji syukur kepada Allah SWT, bahwa buku ini bisa selesai. Semoga bermanfaat dan menjadi amal jariyah bagi para penulisnya.

Surabaya, Maret 2020

Imron Mawardi

DAFTAR ISI

Tim Penyusun.....	iii
Kata Pengantar.....	v
Daftar Tabel.....	ix
Daftar Gambar.....	x
BAB 1 PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK	
1.1 Definisi Negara.....	1
1.2 Fungsi dan Tujuan Negara.....	3
1.3 Fungsi Negara dalam Pengelolaan Keuangan Publik.....	5
1.4 Indikator Keberhasilan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Publik.....	8
BAB II KEPEMILIKAN DALAM ISLAM	
2.1 Pengertian Kepemilikan dalam Islam.....	13
2.2 Konsep Kepemilikan Harta dalam Islam.....	14
2.3 Perbandingan Konsep Kepemilikan dalam Islam, Sosial dan Kapitaslis.....	18
2.4 Pengelolaan Kepemilikan dalam Islam.....	20
2.5 Sebab-sebab Kepemilikan dalam Islam.....	22
2.6 Klasifikasi Kepemilikan dalam Islam.....	25
2.7 Undang-undang yang Mengatur Kepemilikan di Indonesia..	29
2.8 Konsep Pemerataan Kepemilikan dalam Islam.....	30
BAB III INSTRUMEN DAN URGENSI ZAKAT SEBAGAI SUMBER PENERIMAAN NEGARA	
3.1 Negara, Umat Islam dan Pengentasan Kemiskinan.....	33
3.2 Sekilas tentang zakat.....	34
3.3 Peluang dan Potensi Penerapan Zakat sebagai Penerimaan Negara.....	34
3.4 Hikmah dan Manfaat Zakat.....	37
3.5 Penghimpun Zakat.....	38
3.6 Zakat dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.....	39
BAB IV SUMBER PENERIMAAN KEUANGAN NEGARA NON ZAKAT PADA MASA RASULULLAH SAW	
4.1 Sumber Ekonomi Sosial yang Dibangun Rasulullah di Madinah.....	44
4.2 Prinsip-prinsip Kebijakan Ekonomi yang digali Rasulullah	

dari Al Quran.....	45
4.3 Keuangan dan Pajak pada Zaman Rasulullah.....	50
4.4 Kategorisasi Sumber Penerimaan Zaman Rasulullah.....	51
BAB V PENGELUARAN NEGARA	
5.1 Pengeluaran Negara dalam Perspektif Islam.....	80
5.2 Relevansi antara Kebijakan Fiskal pada Masa Umar bin Al Khatab dengan Kebijakan Fiskal dalam Konteks KelIndonesiaan.....	87
BAB VI ANALISIS KOMPARASI EKONOMI PAJAK DAN ZAKAT	
6.1 Pengaruh Pajak dalam Perekonomian.....	89
6.2 Pengaruh Zakat dalam Perekonomian.....	92
6.3 Zakat sebagai Pengurang Pajak Penghasilan.....	95
BAB VII KELEMBAGAN DAN MODEL PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK	
7.1 Lembaga dan Model Pengelolaan Keuangan Publik Islam..	99
7.2 Good Amil Governance.....	109
7.3 Hubungan Good Amil Governance & Maqashid Syariah....	111
7.4 Pengukuran Kinerja Lembaga Pengelolaan Keuangan Publik Islam.....	112
7.5 International Standards Zakat Management.....	112
7.6 Pengukuran Kinerja Berbasis Outcome.....	113
BAB VIII PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK PADA MASA UMAR BIN ABDULAZIZ DAN HARUSAL RASYID	
8.1 Pengelolaan Keuangan Negara pada Masa Umar bin Abdul Aziz.....	117
8.2 Pengelolaan Keuangan Negara pada Masa Harun Al Rasyid.....	125
8.3 Perbedaan Pengelolaan Keuangan Publik.....	130
8.4 Model Keuangan Publik Islam.....	130
8.5 Relevansi Keuangan Publik Islam bagi Indonesia.....	131
BAB IX MODEL STRUKTUR ANGGARAN KEUANGAN PUBLIK ISLAM	
9.1 Sistem Penganggaran Negara.....	133
9.2 Prinsip-prinsip Penganggaran dalam Islam.....	134
9.3 Anggaran Berbasis Kinerja dalam Perspektif Islam.....	135
9.4 Tata Kelola Keuangan Negara Islam.....	137
9.5 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Islam.....	138

9.6 Studi Kasus Keuangan Publik Brunei Darussalam.....	141
9.7 Telaah atas Kebijakan Keuangan Publik di Indonesia.....	142
BAB X MITIGASI RISIKO KORUPSI DALAM PENGELOLAAN NEGARA ISLAM	
10.1 Pengertian Korupsi dan Tindak Pidana Korupsi.....	147
10.2 Faktor-faktor Penyebab Meningkatnya Korupsi di Indonesia.....	153
10.3 Contoh Kasus Korupsi yang Marak di Indonesia.....	154
10.4 KPK (Komite Pemberantasan Korupsi).....	156
10.5 Index Korupsi Indonesia di Dunia Internasional.....	157
10.6 Mitigasi Risiko Korupsi di Indonesia.....	159
BAB XI UTANG PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ISLAM	
11.11 Pengertian Utang.....	164
11.2 Konsep Dasar Utang Publik.....	165
11.3 Utang dalam Perspektif Islam.....	169
11.4 Utang Publik di Indonesia.....	172
11.5 Masalah Pengelolaan Utang di Indonesia.....	177
11.6 Perbandingan Pengelolaan Utang di Indonesia dengan Negara-negara Lainnya.....	181

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.....	10
Tabel 2.1.....	20
Tabel 3.1.....	39
Tabel 3.2.....	39
Tabel 3.3.....	40
Tabel 3.4.....	41
Tabel 4.1.....	55
Tabel 4.2.....	59
Tabel 4.3.....	62
Tabel 4.4.....	63
Tabel 4.5.....	63
Tabel 4.6.....	63
Tabel 4.7.....	64
Tabel 5.1.....	83
Tabel 5.2.....	88
Tabel 6.1.....	98
Tabel 7.1.....	113
Tabel 7.2.....	115
Tabel 7.3.....	116
Tabel 7.4.....	116
Tabel 8.1.....	130
Tabel 9.1.....	145
Tabel 9.2.....	146
Tabel 10.1.....	158
Tabel 10.2.....	161
Tabel 11.1.....	173

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.....	10
Gambar 4.1.....	50
Gambar 4.2.....	55
Gambar 5.1.....	76
Gambar 6.1.....	90
Gambar 6.2.....	92
Gambar 6.3.....	94
Gambar 8.1.....	131
Gambar 9.1.....	140
Gambar 10.1.....	157
Gambar 11.1.....	182

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.....	10
Gambar 4.1.....	50
Gambar 4.2.....	55
Gambar 5.1.....	76
Gambar 6.1.....	90
Gambar 6.2.....	92
Gambar 6.3.....	94
Gambar 8.1.....	131
Gambar 9.1.....	140
Gambar 10.1.....	157
Gambar 11.1.....	182

BAB 1 PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK

Pembahasan keuangan publik syariah akan dibuka dengan mengenal negara. Penjelasan tentang negara akan dibagi dalam beberapa subbab yang meliputi definisi negara, fungsi dan tujuan negara, fungsi negara dalam pengelolaan keuangan publik, dan indikator keberhasilan negara dalam pengelolaan keuangan publik.

1.1 Definisi Negara

Aristoteles, filsuf Yunani yang pemikirannya banyak membahas tentang berbagai subjek kehidupan termasuk politik dan pemerintahan, mendefinisikan negara sebagai badan masyarakat yang bertujuan untuk mencukupkan tujuan hidup. Beberapa ilmuwan Barat yang ahli dalam ilmu politik juga turut memberikan definisi sebuah negara. "Roskin (2017) mendefinisikan negara sebagai "sebuah struktur pemerintahan yang berdaulat dan kuat untuk menegakkan aturan", sedangkan Max Weber dalam Parsons (2017) menyebut negara sebagai sebuah organisasi dengan kedaulatan teritori yang dalam klaimnya bahkan mengesahkan kekerasan.

Menurut Pasal 1 Konvensi Montevideo, konvensi tentang Hak dan Tugas Negara yang dilaksanakan di Uruguay pada tahun 1933, negara di mata hukum internasional harus memiliki unsur-unsur konstitutif, antara lain memiliki penduduk tetap, memiliki batas wilayah yang jelas, memiliki pemerintah dan memiliki kedaulatan atau kekuasaan serta kapasitas untuk mengadakan hubungan dengan negara-negara lain. Selain empat unsur konstitutif yang telah disebutkan, ada satu unsur yang bersifat deklaratif. Dalam pasal 3 Konvensi Montevideo disebutkan bahwa keberadaan sebuah negara sejatinya harus diakui oleh negara-negara lain.

Ada beberapa kesamaan kata kunci dalam setiap definisi, yaitu organisasi, kedaulatan, dan wilayah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa negara merupakan sebuah kumpulan masyarakat atau organisasi yang memiliki kedaulatan dan kekuatan dalam sebuah wilayah. Kedaulatan tersebut

dapat diberikan kepada seseorang yang telah ditentukan, sebuah badan perorangan, atau kelompok dari seluruh komunitas.

Definisi negara dalam Islam tidak jauh berbeda dengan definisi yang telah dipaparkan sebelumnya. Namun, ada perbedaan konsep yang mendasar pada kedaulatan dalam sebuah negara. Perbedaan yang utama antara konsep kedaulatan Barat dan Islam adalah konsep Barat percaya bahwa pejabat atau perwakilan dari masyarakat membuat hukum untuk masyarakatnya, sedangkan dalam Islam perwakilan negara bukan merupakan sumber hukum.

Muslim harus tunduk pada Hukum atau Ketetapan Ilahi. Pemerintah Islam sejatinya harus mengeluarkan arahan yang berpedoman pada Al-Qur'an dan As-Sunnah. Seluruh aktivitas yang dilakukan bertujuan untuk mendapat ridho Allah Swt dan membawa kemaslahatan pada masyarakat. Hal ini berbanding terbalik dengan konsep Barat yang bertujuan hanya untuk menyenangkan masyarakat tanpa ada elemen ketuhanan. Islam memandang bahwa kedaulatan atau kekuasaan yang sesungguhnya adalah milik Allah. Hal ini dijelaskan dalam Al-Quran surat Al-Furqan ayat 2:

الَّذِي لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَآمَنَ بِرَبِّهِ وَكَانَ لِهُ شَرِيفٌ فِي السَّمَاوَاتِ كُلِّ ذِي عَرْشٍ
تَقْدِيرًا

Artinya: Yang memiliki kerajaan langit dan bumi, tidak mempunyai anak, tidak ada sekutu bagi-Nya dalam kekuasaan(-Nya), dan Dia menciptakan segala sesuatu, lalu menetapkan ukuran-ukurannya dengan tepat.

Manusia sejatinya adalah khalifah Allah yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kehendak Allah Swt. atas nama umat sehingga pertanggungjawabannya tidak hanya kepada Allah Swt. namun juga kepada umat. Dalam Islam, negara memiliki peran yang sangat penting. Tanpa negara, Islam tidak dapat secara sistematis bergerak mencapai tujuannya.

Dalam Islam, negara memiliki cakupan kehidupan manusia di dunia hingga di akhirat. Artinya, tanggung jawab negara meliputi kebutuhan di dunia dalam bermasyarakat maupun hubungan manusia dengan Allah Swt. (Kahf, 1991). Menurut Chapra (1979), negara dipandang oleh Islam sebagai instrumen untuk merealisasikan tujuan akhir, baik spiritual maupun material, dari sebuah masyarakat. Artinya, orientasi tujuan negara dalam Islam tidak hanya pada kesejahteraan manusia di dunia namun juga di akhirat.

Dalam prosesnya, tanggung jawab negara tersebut dijalankan oleh sebuah institusi yang disebut pemerintah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah adalah sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki tugas dan fungsi untuk mengelola sistem tata kelola negara dan menetapkan kebijakan-kebijakan terstruktur demi mencapai tujuan negara.

1.2 Fungsi dan Tujuan Negara

Fungsi dasar negara secara umum telah diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 alinea keempat. Fungsi-fungsi tersebut antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Fungsi-fungsi tersebut kemudian menjadi acuan dalam pembuatan produk hukum dalam memenuhi tujuan negara Indonesia yaitu tujuan perlindungan, kesejahteraan, pencerdasan, dan ketertiban atau perdamaian.

Budiarjo (2008) mengatakan, terlepas dari ideologi yang dianut, negara memiliki beberapa fungsi yang bersifat mutlak. Pertama, negara sebagai pelaksana ketertiban hukum. Hal ini bertujuan untuk mencegah adanya sengketa dan selisih dalam masyarakat sehingga dapat tercipta kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram. Dalam hal ini, negara dapat dikatakan sebagai kutub tengah yang netral, tidak memihak kepada salah satu pihak tertentu dalam bermasyarakat, dan dapat menyelesaikan suatu masalah atau sengketa.

Kedua, negara sebagai pejuang terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Fungsi ini merupakan fungsi ekonomi di mana negara harus berusaha menciptakan kehidupan yang sejahtera bagi rakyatnya. Hal ini termaktub dalam surat An-Nisa ayat 9:

وَلْيَخْشَ الَّذِينَ لَوْ تَرْكُوا مِنْ أَهْلِهِمْ ذُرِّيَّةً ضِعَافًا لَخِفُوا عَلَيْهِمْ لِيَتَّقُوا اللَّهَ وَلْيَقُولُوا قَوْلًا مَعْرُوفًا

Artinya: Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar.

Ketiga, fungsi pertahanan. Sejatinya, sebuah negara harus berdaulat sehingga negara wajib menyiapkan mekanisme pertahanan dalam rangka menjaga negara dari serangan pihak luar. Untuk itu, negara harus memiliki dan menyiapkan Benteng-Benteng pertahanan, seperti pertahanan, dan alat-alat pertahanan. Fungsi ini dijelaskan dalam Surat Al-Anfal ayat 72:

لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَاللَّهُ يَخْتَارُ ۗ وَإِن مِّن مِّن دِينٍ إِلَّا إِنَّا نَنزَلُ إِلَيْهِ آيَاتِنَا لَعَلَّ يَتَذَكَّرُ ۗ أَلَيْسَ اللَّهُ بِذِي فَضْلٍ عَظِيمٍ ۚ وَبَشِّرِ الصَّالِينَ إِذ إِذِ اسْتَضَاءُوا لَيْلًا مُّظْلِمًا إِذْ هُمْ أَقْبَضُ عَيْنُهُمْ سَأَلُوا إِتْرَافِيَهُمْ أَنِ انضِلُّوا إِلَيْهِمْ فَيَلْبَسُوا عَلَيْهِمُ لِبَاسًا كَمَا يَلْبَسُونَ فَالضُّلَمَاءُ إِذْ يَخْرُجُونَ فَمَلَأُوا صُدُورَهُمْ حَبًّا مِّثْلَ مَا يَخْرُجُونَ لَمَّا خَسَفَ الْقَمَرُ أَرَأَيْتُمْ أَصْحَابَ الْكُوفَةِ إِذْ يَخْرُجُونَ فَمَلَأُوا صُدُورَهُمْ حَبًّا مِّثْلَ مَا يَخْرُجُونَ لَمَّا خَسَفَ الْقَمَرُ أَرَأَيْتُمْ أَصْحَابَ الْكُوفَةِ إِذْ يَخْرُجُونَ فَمَلَأُوا صُدُورَهُمْ حَبًّا مِّثْلَ مَا يَخْرُجُونَ

Artinya: Sesungguhnya orang-orang yang beriman dan bertakwa serta berjihad dengan harta dan jiwanya pada jalan Allah dan orang-orang yang memberikan tempat kediaman dan pertolongan (kepada orang-orang mukhibah), mereka itu satu sama lain hiasan-melambung. Dan (terhadap) orang-orang yang beriman, tetapi belum bertakwa, maka tidak ada kewajiban sedikitpun atasmu melambung mereka, sebelum mereka bertakwa. (Lakan taqwa) jika mereka meminta pertolongan kepadamu dalam (urusan pembelaan) agama, maka kamu wajib memberikan pertolongan kecuali terhadap hain yang telah ada perjanjian antara kamu dengan mereka. Dan Allah Maha Kekalik apa yang kamu kerjakan.

Implikasi dari ayat ini adalah selain wajib memiliki mekanisme pertahanan, negara juga berfungsi mem bela agama agar memiliki kekokronatan di hadapan negara lain. Yang terakhir, menegakkan keadilan. Perilaku adil ini juga telah disebut dalam Al-Quran surat An-Nahj ayat 90 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَدِّبُوا الَّذِينَ يَخُذُونَ أَيْدِيَكُمْ فِي الْمَنَافِقِ إِذْ يَقُولُ إِنَّمَا سَأَلْتُمُوهُنَّ لِيَتَذَكَّرْنَ فَانكُرُوا ۚ وَلَا تَجْرُوا لَهُنَّ فَسُيِّرَنَّ إِلَيْكُمُ الْعُنُقُ وَيُذَلَّنَّ لِيَتَذَكَّرْنَ أَلَيْسَ اللَّهُ بِذِي فَضْلٍ عَظِيمٍ

Artinya: Serulah mereka Allah menyeruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat; dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.

Pengelolaan keuangan negara tentu tidak dapat lepas dari peran negara. Tidak seperti sistem ekonomi kapitalis yang kurang menghendaki adanya intervensi negara, dalam ekonomi Islam, negara memiliki peran dalam menjaga keharmonisan kehidupan masyarakatnya, termasuk kegiatan ekonomi. Sebuah negara dalam kacamata Islam sejatinya memiliki tujuan utama memberikan masalah kepada seluruh masyarakat di masa masalah ini hendaknya dapat mengantarakan seluruh anggota masyarakatnya kepada kemakmuran, baik di dunia maupun di akhirat.

Dalam mencapai tujuannya, negara juga memainkan peranan penting dengan menjamin dan memastikan bahwa setiap warga negara memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam hukum. Hal tersebut merupakan prinsip persamaan kesempatan yang tercodas dalam UUD 1945. Dalam konteks ekonomi, demi menjaga hak dan kesempatan yang sama, negara berperan penting dalam mengokokasikan pemanfaatan sumber daya sesuai dengan tingkat kepentingan dan ketersediaan sumber daya ekonomi. Selain itu, negara juga berperan dalam menjaga keberlangsungan sumber daya alam agar perekonomian tetap stabil.

Oleh karena itu, negara berkontribusi terhadap keberlangsungan sistem distribusi melalui kebijakan-kebijakan yang adil. Contoh yang paling nyata adalah bagaimana negara mengalokasikan belanja negara untuk membiayai pos-pos kebutuhan pokok masyarakatnya melalui pendapatan negara yang telah dikumpulkan. Selain dalam bentuk kebijakan, negara juga dapat membuat aturan-aturan yang mengatur sedemikian rupa hal-hal yang berkaitan dengan distribusi pendapatan dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan demikian, pemilihan pemimpin sebuah negara menjadi hal yang krusial untuk diperhatikan. Islam, sebagai ajaran yang komprehensif, telah memberi petunjuk terkait sifat wajib yang harus dimiliki oleh setiap pemimpin. Sifat-sifat tersebut telah dicontohkan oleh Nabi Muhammad saw., seorang suri tauladan umat manusia yang juga merupakan pemimpin negara. Sifat-sifat Rasulullah yang dimaksud adalah shiddiq (Benar), amanah (dapat dipercaya), fathonah (cerdas), dan tabligh (menyampaikan).

1.3 Fungsi Negara dalam Pengelolaan Keuangan Publik

Kata peran berarti laku, bertindak. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, peran ialah perangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Dalam ilmu sosial, peran berarti suatu fungsi yang dibawa oleh seseorang ketika menduduki jabatan tertentu dan orang tersebut dapat memainkan fungsinya karena posisi yang didudukinya. Artinya, apabila membicarakan peran sebuah negara, kita berbicara mengenai fungsi dan kedudukan sebuah negara. Dalam konteks pengelolaan sektor ekonomi dan sektor publik, secara umum negara memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi

Namun, merujuk pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 pasal 3 Ayat 4 tentang Keuangan Negara, negara memiliki fungsi yang lebih luas:

- a. Fungsi otorisasi. Maksud dari fungsi otorisasi ini adalah penganggaran negara harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat. Hal ini karena penerimaan negara berasal dari retribusi rakyat sehingga penggunaannya harus melibatkan lembaga negara (legislatif dan eksekutif) dan rakyat melalui lembaga perwakilan rakyat.
- b. Fungsi perencanaan. Perencanaan sendiri mengandung arti suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dalam pasal 14, dijelaskan lebih lanjut bahwa kementerian melalui pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran harus menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara tahun berikutnya.
- c. Fungsi pengawasan. Dalam prakteknya, fungsi pengawasan pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah. Pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), di mana BPK menyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan, pengawasan internal dilakukan oleh inspektorat jenderal lembaga terkait.
- d. Fungsi alokasi. Fungsi alokasi disesuaikan dengan tujuan-tujuan tahun anggaran berjalan. Alokasi diberikan kepada sektor-sektor strategis yang ingin dikembangkan yang kelak memberikan dampak yang lebih baik bagi kehidupan masyarakat.
- e. Fungsi distribusi. Melalui fungsi ini, pengeluaran dalam anggaran mempunyai dimensi pemerataan baik secara langsung maupun tidak langsung. Fungsi ini biasanya direalisasikan dalam bentuk pembangunan infrastruktur yang menysasar ke daerah-daerah.
- f. Fungsi stabilisasi. Negara berfungsi sebagai alat stabilisasi perekonomian agar berjalan dalam kapasitasnya. Stabilisasi artinya merespons ketika ada permasalahan dalam perekonomian

dengan cara melancarkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan masalah yang dihadapi.

Merujuk pada uraian di atas, negara berfungsi sebagai pengelola atau manajer keuangan publik. Dalam ilmu manajemen, pengelolaan memiliki arti yang sama dengan mengorganisasikan dan mengarahkan usaha manusia untuk memanfaatkan material atau sumber daya demi mencapai suatu tujuan secara efektif dan efisien. Pengelolaan di sini bukan hanya melaksanakan suatu kegiatan, namun juga merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi fungsi-fungsi manajemen seperti perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif dan efisien.

Begitu pentingnya peran negara dalam Islam sehingga prinsip-prinsip pengelolaannya menjadi hal yang penting untuk dijabarkan secara detail. Dalam hal pengumpulan, Chapra (1979) mengatakan bahwa negara tidak diperkenankan memungut pajak dan berhutang selama pendapatan negara yang telah ditentukan oleh Islam dan segala sumber daya alam masih mencukupi untuk membiayai pengeluaran negara. Ia juga menyebutkan bahwa pajak juga tidak diperkenankan untuk dipungut dalam rasio yang tinggi dan memberatkan rakyat. Selain itu, ia berpendapat bahwa utang yang diambil oleh pemerintah harus bebas dari suku bunga.

Prinsip-prinsip pengeluaran menurut Huda (2012) adalah tidak boleh berlebih-lebihan dan wajib untuk mengutamakan kebutuhan yang mendasar seperti pemenuhan kebutuhan dasar (sandang, pangan, dan papan), pertahanan, penegakan hukum, dakwah Islam, amar ma'ruf nahi munkar, penegakan keadilan dan kepentingan sosial lainnya. Sedangkan, menurut Al-Jarhi dan Zarqa (2005), dalam mengalokasikan pengeluaran, negara harus memperhatikan tujuan utama yaitu menjamin kebutuhan seluruh penduduk, mengurangi ketidakadilan pendapatan, dan kekayaan.

Selain negara, masyarakat yang menjadi tanggung jawab negara berhak dan berperan sebagai pengawas negara dalam menjalankan pengelolaan keuangan publik. Keterlibatan masyarakat dalam proses pengelolaan adalah hal yang sangat penting, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, karena sesungguhnya mayoritas dana yang dikumpulkan oleh negara berasal dari masyarakat berupa pajak maupun bentuk retribusi lainnya. Oleh karena itu, masyarakat sejatinya harus turut berpartisipasi mengawasi dan mengetahui

untuk apa anggaran tersebut digunakan. Kontrol masyarakat akan memberikan dampak yang sangat besar bagi keberlangsungan program pemerintah dan bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam prinsip tata kelola publik yang baik atau good public governance, terdapat asas-asas yang harus diterapkan, yaitu demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum, serta kewajaran dan kesetaraan (KNKG, 2008). Asas-asas tersebut dapat diterapkan dalam pengelolaan keuangan publik, baik dalam pemungutan maupun pendistribusian keuangan negara. Memastikan tata kelola yang baik serta terpenuhinya semua norma tata kelola yang ditentukan akan membawa manfaat untuk semua pihak yang berkepentingan termasuk masyarakat.

1.4 Indikator Keberhasilan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Publik

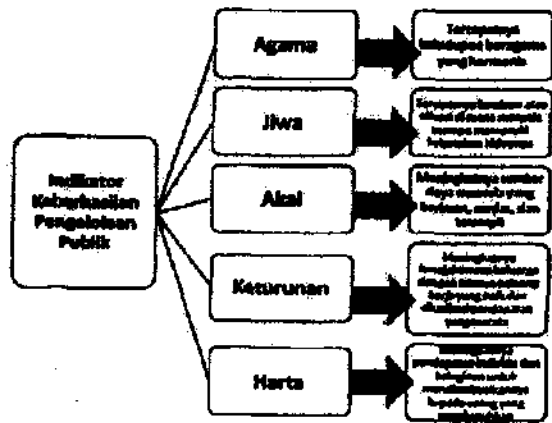
Usaha-usaha negara dalam mengelola keuangan publik salah satunya bertujuan mencapai kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu, diperlukan ukuran-ukuran untuk mengukur keberhasilan pengelolaan tersebut. Keberhasilan pengelolaan keuangan publik dapat dilihat dari terpenuhinya kebutuhan primer (dharuriyat) masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi hal-hal apa saja yang menjadi kebutuhan pokok seseorang. Secara umum, kebutuhan mendasar manusia adalah pangan, sandang, dan papan. Namun begitu, beberapa agensi atau ilmuwan dunia memiliki beberapa aspek tambahan yang dianggap turut menjadi kebutuhan dasar manusia:

- a. United Nation Research Institute for Social Development: kebutuhan fisik primer (gizi, perumahan, dan kesehatan) dan kebutuhan kultural (pendidikan, waktu luang, rekreasi, dan ketenangan hidup).
- b. International Labor Organization (ILO): sandang, pangan, papan, pendidikan, transportasi public, dan kebutuhan yang meliputi pelayanan sosial.
- c. Amartya Sen: harapan hidup, tingkat literasi (kualitas pendidikan) dan standar hidup. Ketiga aspek tersebut dikenal sebagai Indeks pembangunan manusia (Human Development Index) atas hasil pemikiran Amartya Sen sebagai peraih nobel ekonomi pada tahun 1990.

Jauh sebelum tiga indeks ini dibuat, para cendekiawan muslim telah memperkenalkan konsep Maqashid Syariah. Maqashid Syariah adalah tujuan-tujuan yang melandasi didirikannya syariat Islam yang terdiri dari pemeliharaan agama (ad-diin), jiwa (an-nafs), akal (al-aql), keturunan (an-nasb), dan harta (al-maal) (Al-Shatibi, 2012). Maka dari itu, tolok ukur keberhasilan pengelolaan keuangan negara dapat diukur apabila memenuhi atau mendukung tercapainya maqashid syariah. Lubis (2013) memetakan hal-hal yang menjadi tujuan Maqashid Syariah sebagai berikut

- a. Memelihara agama (ad-diin): meliputi ideologi, pelaksanaan rukun Islam, hisbah (pengawasan), kebutuhan militer, dan lembaga keadilan;
- b. Memelihara jiwa (an-nafs): meliputi pemenuhan sandang, pangan, papan, kesehatan, fasilitas jalan, transportasi, keamanan, lapangan kerja dan pelayanan sosial;
- c. Memelihara akal (al-aql): meliputi pendidikan, media dan pengetahuan, serta fasilitas untuk mendukung perkembangan ilmu pengetahuan dan riset;
- d. Memelihara keturunan (an-nasb): meliputi tersedianya lembaga perkawinan, pelayanan bagi ibu hamil dan menyusui, pelayanan bagi anak usia dini, dan pemeliharaan anak yatim; serta
- e. Memelihara harta (al-maal): meliputi keuangan, regulasi dalam transaksi bisnis, penyadaran tentang urgensi usaha halal, penegakan hukum, dan pengawasan terhadap transaksi atau aktivitas ekonomi.

Dalam memelihara tujuan Maqashid Syariah tersebut, terdapat kebutuhan primer, sekunder dan tersier yang oleh Imam al-Ghazali disebut sebagai dharuriyat, hajiniyat dan tahsiniyat. Orientasinya tidak hanya menjalankan kegiatan sesuai hukum Islam namun juga memprioritaskan kebutuhan yang bersifat dharuriyat (Laldin dan Furqani, 2012) karena tujuan akhir ekonomi Islam adalah mencapai kebahagiaan di dunia dan akhirat. Oleh karena itu, merujuk pada Maqashid Syariah, pengelolaan keuangan negara dapat dikatakan berhasil apabila setidaknya telah terpenuhi aspek-aspek kebutuhan dharuriyat tersebut. Indikator yang dapat menunjukkan tercapainya maqashid Syariah dalam pengelolaan keuangan publik dapat terlihat dari diagram di bawah ini:



Gambar 1.1

Indikator Keberhasilan Pengelolaan Keuangan Publik (Jaefani, 2012)

Terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat wajib menjadi perhatian dan pertimbangan dalam menganggarkan belanja negara. Komitmen sebuah negara dapat dilihat dari penganggaran belanja negara. Perihal anggaran ini tidak terlepas dari politik anggaran. Anggaran merefleksikan politik dan cara berpikir para elit pemegang kekuasaan yang akan memengaruhi arah kebijakan. Arah kebijakan ini berpengaruh pada keuangan publik dan dampaknya. Hal tersebut dapat dilihat dari sektor-sektor yang mendapat anggaran lebih besar karena mencerminkan intensi negara dalam menentukan sektor-sektor prioritas. Sebagai contoh adalah grafik anggaran belanja pemerintah Uni Emirat Arab dan Indonesia pada tahun 2020 di bawah ini.

Tabel 1.1

Alokasi Anggaran Belanja Uni Emirat Arab dan Indonesia tahun 2020

Uni Emirat Arab*		Indonesia**	
Sektor	Persentase	Sektor	Persentase
Pengembangan Sosial	31%	Pendidikan	20,1%
Infrastruktur dan Sumber Daya Ekonomi	14%	Kesehatan	5,2%
Manfaat Sosial	6,5%	Perlindungan Sosial	14,7%
Unguan Pemerintahan	32,6%	Infrastruktur	16,7%
Lainnya	15,9%	Birokrasi Pemerintahan	9,1%
		Lainnya	34,2%

Sumber: * Portal Resmi Nasional UAE(2019)

** Data diolah dari Kementerian Keuangan RI (2019)

Grafik di atas menunjukkan bahwa dari total 61.354 miliar dirham anggaran negara, 32.6% untuk pemerintahan, 31% untuk pengembangan sosial, dan 14% untuk infrastruktur dan sumber daya ekonomi. Sisanya, 6.5% untuk manfaat sosial dan 15.9% untuk sektor lainnya. Sedangkan, dari 2.525,8 triliun rupiah dana Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia, alokasi tertinggi ada pada sektor Pendidikan yaitu sebesar 20.1%. Alokasi terbesar kedua ada pada infrastruktur sebesar 16.7%, diikuti dengan perlindungan sosial 14.7%, birokrasi pemerintahan 9.1%, kesehatan 5.2%, dan 34.2% untuk sektor lainnya.

Tabel perbandingan di atas memperlihatkan bahwa alokasi anggaran belanja negara bergantung pada kebutuhan dan tujuan dalam penganggaran negara. Bagi Indonesia, penguatan sumber daya manusia dan investasi pada pembangunan infrastruktur merupakan fokus pemerintah dan bagian dari usaha mewujudkan kesejahteraan dan keadilan rakyat. Penguatan pendidikan menjadi langkah penting dalam meningkatkan taraf hidup manusia. Dengan pendidikan, seseorang dapat memperoleh pengetahuan dan mengasah keterampilan sebagai bekal untuk memiliki taraf hidup yang lebih baik.

Pembangunan infrastuktur merupakan hal yang krusial dalam menjamin pemerataan akses dan kesempatan sumber daya ekonomi. Sebagai upaya untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah, miskin, dan rentan miskin yang termasuk dalam sektor perlindungan sosial, pemerintah menganggarkan akses perumahan melalui program rumah bersubsidi, bantuan pada sektor-sektor kritis seperti pertanian dan perikanan, serta dukungan finansial pada usaha mikro. Hal tersebut dapat dilihat pada alokasi pengeluaran RAPBN 2020 yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan RI.

Komitmen dan kebijakan keuangan publik yang baik seyogyanya diikuti dengan tata kelola dan pengawalan yang baik. Masalah yang umum terjadi dalam keuangan publik adalah mismanagement dalam tata kelola dan kurang berfungsinya proses pengawalan yang berpotensi menimbulkan tindak pidana korupsi. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejatinya mengacu pada tujuh asas yang terdapat pada Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas tersebut antara lain asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Terkait pengawasan, Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan perlunya menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang kemudian direalisasikan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Peraturan ini, seperti disebutkan pada pasal 2, memiliki dua tujuan. Tujuan pertama adalah mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Tujuan kedua adalah memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Guna memastikan jalannya pengelolaan keuangan publik yang baik, Undang-undang No. 17 tahun 2003 mengamanatkan sistem APBN dengan Anggaran Berbasis Kinerja (performance-based budgeting) di sektor publik. Hal tersebut dilakukan dengan selalu memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah. Dengan demikian, kemanfaatan penggunaan anggaran publik dapat dinilai dan sejauh mana manfaat itu dirasakan oleh masyarakat dapat diukur.

BAB 2 KEPEMILIKAN DALAM ISLAM

2.1 Pengertian Kepemilikan dalam Islam

Hukum adalah bagian penting dalam kehidupan untuk mengintegrasikan dan mengorganisasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat yang terkadang menimbulkan konflik akibat ketidaksepahaman antar anggota. Pembatasan dan perlindungan atas kepentingan yang beragam diatur demi terciptanya kehidupan yang harmonis, rukun, dan damai. Ridwan (2010) menjelaskan, perlindungan dan pembatasan atas kepentingan disebut dengan hak dan setiap hak berkorelasi dengan hak dan kewajiban orang lain. Hak menurut Hasbi Ash Shiddieqiy (2001) adalah:

بِقِيَمَاتٍ يَتَزَوَّدُ بِهَا الشَّرْعُ سَلَامَةً أَوْ تَكْلِيفًا

yang berarti "suatu ketentuan yang digunakan oleh syara' untuk menetapkan suatu kekuasaan atau suatu beban hukum". Hak-hak yang dimiliki seseorang mencakup berbagai lini kehidupan seperti hak berpendapat, hak hidup, hak kebebasan, dan hak kebendaan. Hak kebendaan dalam Islam disebut dengan haq al-ainy atau haq milkiyat (hak milik).

Secara etimologi, Koidin (2019) menjelaskan bahwa kata 'milik' berasal dari bahasa Arab al-milk yang berarti penguasaan terhadap sesuatu. Al-Milk juga berarti sesuatu yang dimiliki (harta). Al-Milk juga merupakan hubungan seseorang dengan suatu harta yang diakui oleh syara' yang menjadikannya memiliki kekuasaan khusus terhadap harta itu sehingga ia dapat melakukan tindakan hukum terhadap harta itu kecuali adanya halangan syara' (Hasbi Ash Shiddieqiy, 2001). Contoh halangan syara' antara lain seseorang yang belum cakap bertindak hukum, seperti anak kecil, orang gila, atau hilangnya kecakapan hukum seseorang, seperti orang yang jatuh pailit, sehingga dalam hal-hal tertentu mereka tidak dapat bertindak hukum terhadap miliknya sendiri (Nasrun Horoen, 2007).

Dalam Bahasa Indonesia, 'hak milik' diserap dari bahasa Arab al haq dan al milk yang berarti ketetapan dan kepastian, yaitu sesuatu yang dimiliki

oleh manusia baik berupa harta benda (dzat) atau nilai manfaat yang tidak boleh diingkari oleh orang lain atas keberadaan kepemilikan suatu barang yang telah ditetapkan dan diakui secara syara'. Dengan demikian, orang yang memiliki hak tersebut berhak untuk menggunakan harta tersebut selama tidak menimbulkan bahaya pada orang lain (Dimyauddin Djuwaini, 2010).

Dari ta'rif dan uraian di atas, dapat digaris bawahi bahwa al-milk (hak milik) adalah konsep hubungan manusia dengan harta ('alaqatul insan bil-mal) beserta hukum, manfaat, dan akibat yang terkait. Dengan demikian, milkiyah (kepemilikan) tidak hanya terbatas pada sesuatu yang bersifat kebendaan (materi) saja.

2.2 Konsep Kepemilikan Harta dalam Islam

Dalam pandangan Islam, kepemilikan harta bersifat nisbi atau terikat dan bukan mutlak atau absolut. Pengertian nisbi di sini mengacu pada kenyataan bahwa apa yang dimiliki manusia pada hakikatnya bukanlah kepemilikan yang sebenarnya (real) sebab dalam konsep Islam yang memiliki segala sesuatu di dunia ini hanyalah Allah SWT, Dialah pemilik tunggal jagat raya dengan segala isinya. Firman Allah SWT:

وَلِلَّهِ مَلِكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَاللَّهُ الْمَصِيرُ

Artinya: Dan milik Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan hanya kepada Allah-lah kembali (seharus makhluk) (QS An-Nuur : 42).

لَهُ مَا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الْأَرْضِ وَمَا بَيْنَهُمَا وَمَا تَحْتَ الثَّرَى

Artinya: Milik-Nyalah apa yang ada di langit, apa yang ada di bumi, apa yang ada di antara keduanya, dan apa yang ada di bawah tanah. (QS Thaha : 6).

إِلَّا لِمَنْ يَشَاءُ فِي السَّمَوَاتِ وَمَنْ فِي الْأَرْضِ

Artinya: Ingatlah, milik Allah meliputi siapa yang ada di langit dan siapa yang ada di bumi (QS Yunus: 66).

قُلِ الَّذِينَ زُحْمْتُمْ مِنْ دُونِ اللَّهِ لَا يَمْلِكُونَ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ فِي السَّمَوَاتِ وَلَا فِي الْأَرْضِ وَمَا لَهُمْ فِيهَا مِنْ شِرْكٍ وَمَا لَهُ مِنْهُمْ مَنْ ظَاهِرٌ

Artinya: Katakanlah (Muhammad), "Serulah mereka yang kamu anggap (sebagai tuhan) selain Allah! Mereka tidak memiliki (kekuasaan) seberat zarah pun di langit dan di bumi, dan mereka sama sekali tidak mempunyai peran serta dalam (penciptaan) langit dan bumi dan tidak ada di antara mereka yang menjadi pembantu bagi-Nya. (QS Thaha : 22).

Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah Swt. semata. Allah Swt. sebagai pemilik hakiki memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Imam Al-Qurthubi berkata, "Ayat ini adalah dalil bahwa asal usul kepemilikan (ashlul milki) adalah milik Allah Swt. dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (tasharruf) dengan cara yang diridhai sehingga harta dan kekayaan yang dimiliki manusia mengandung konotasi amanah." Yusuf al-Qaradhawi (1997) dalam karyanya berkata:

"Di antara nilai-nilai agung dan istimewa yang menjadi pusat nilai ilâhiyah dalam ekonomi Islam adalah nilai yang menetapkan bahwa sesungguhnya manusia yang memiliki harta itu adalah "wakil" dalam harta Allah. Konsep ini memperkuat karakteristik ilâhiyah dalam ekonomi Islam. Seorang Muslim yakin bahwa ia adalah makhluk Allah. Ia bekerja di muka bumi Allah, dengan kemampuan-kemampuan yang dianugerahkan Allah, dengan alat-alat yang dikaruniakan Allah, dan sejalan dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan Allah. Apabila setelah itu seorang Muslim memperoleh harta, maka harta tersebut adalah harta Allah. Dialah yang menciptakan dan memilikinya. Sedangkan manusia adalah wakil dan pemegang amanah terhadap harta tersebut".

Fungsi amanah dalam harta adalah sebagai konsekuensi atas fungsi manusia sebagai Khalifah Allah di bumi. Allah menjadikan manusia sebagai khalifah yang dapat mengelola harta. Karena itu, harta bukanlah milik manusia karena kedudukan manusia atas harta hanyalah sebagai “wakil dan pemegang amanat”. Secara hakiki, manusia hanya memiliki “hak guna pakai” atas harta yang wajib dikelola dan dimanfaatkan untuk kemaslahatan manusia.

Prinsip amanah sebagai khalifah Allah ini menjadi suatu perjanjian yang mengikat antara manusia dengan Allah. Wakil tidak memiliki kehendak apapun untuk membelanjakan hartanya kecuali hanya melaksanakan perintah dari pemilik harta. Wakil tidak memiliki kuasa secara penuh atas kehendak sendiri kecuali dengan mengikuti syarat dan ketentuan. Syarat dan ketentuan tersebut diatur oleh syara'. Karena itu, setiap pengelolaan dan penggunaan hak kepemilikan akan dimintai pertanggungjawaban. Dengan demikian, harta adalah sarana yang memudahkan manusia agar bisa efektif mempertanggungjawabkan perannya sebagai pemimpin.

Dalam konteks “Amanah”, hubungan yang terjalin antara barang dan pemiliknya melahirkan dimensi kekuasaan, kontrol, dan kebebasan memanfaatkan dan mempergunakan harta sesuai dengan kehendaknya. Namun pemanfaatan dan penggunaan itu tunduk kepada aturan yang ditentukan oleh pemilik riil yaitu Allah Swt. sehingga kepemilikan harta dalam Islam bagi manusia adalah sebagai “ujian” (Iswandi, 2014). Hal ini tercermin dalam surah Al Imran ayat 3 dan surah Al Anfal ayat 28 yang berbunyi:

لَتَبْلُوَنَ فِيْ أَمْوَالِكُمْ وَأَنْفُسِكُمْ

Artinya: Kamu pasti akan diuji dengan hartamu dan dirimu.

وَاعْلَمُوا أَنَّمَا أَمْوَالُكُمْ وَأَوْلَادُكُمْ فِتْنَةٌ وَأَنَّ اللَّهَ جَزَاءُ أَجْرٍ عَظِيمٌ

Artinya: Dan ketahuilah bahwa hartamu dan anak-anakmu itu hanyalah sebagai cobaan dan sesungguhnya di sisi Allah ada pahala yang besar.

Kepemilikan harta sebagai ujian dalam artian bahwa manusia harus berpegang teguh pada ajaran agama Islam dalam memperoleh dan mentasharrufkan hartanya. Manusia hanya diberi hak untuk mengelola dan mengambil manfaat dari harta tersebut sebagai sarana kehidupan dalam rangka melaksanakan ibadah kepada Allah Swt. Apabila manusia menggunakan harta Allah untuk hal-hal yang bertentangan dengan kehendak Allah, misalnya berbuat durhaka kepada Allah, orang tersebut dikategorikan sebagai manusia yang kufur nikmat. Sebaliknya, jika harta tersebut digunakan untuk beribadah kepada Allah, misalnya shodaqah, zakat, infak, dan wakaf, Allah membalas orang tersebut dengan pahala yang besar dan berlipat ganda.

أَمْوَالُكُمْ بِأَلْفٍ وَرَسُولِهِ وَأَتَقُوا مِنَّا جَعَلْنَاكُمْ مُّسْتَخْلَفِينَ فِيْهَا فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَأَتَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ

Artinya: Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan infakkanlah (di jalan Allah) sebagian dari harta yang Dia telah menjadikan kamu sebagai penguasanya (amanah). Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menginfakkan (hartanya di jalan Allah) memperoleh pahala yang besar (QS Al Hadid: 7).

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa manusia secara individu diberi kewenangan untuk mengelola dan memanfaatkan harta namun pada harta tersebut terdapat hak orang lain yang disalurkan oleh pemilik harta. Hak milik pribadi tidak secara mutlak dimiliki namun dibatasi oleh nilai-nilai kepedulian sosial.

وَالَّذِينَ فِيْ أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مِّمَّنْ لِّلْمَسْكِينِ وَالْمَحْرُومِ

Artinya: dan orang-orang yang dalam hartanya disiapkan bagian tertentu, bagi orang (miskin) yang meminta dan yang tidak meminta (QS Al Ma'arij: 24-25).

Nilai kepedulian tersebut dimaksudkan agar kekayaan itu dapat merata di antara individu (Nopiardo, 2016). Kesenjangan harta akibat sistem ekonomi tidak diperkenankan dalam Islam karena Islam mengajarkan prinsip keadilan dan prinsip (ta'wun) saling tolong menolong sehingga setiap manusia berhak mengumpulkan dan mengelola harta secara penuh namun tetap terikat dengan hak-hak orang lain, yakni hak sosial yang wajib ditunaikan. Spirit dari konsep

ini menghasilkan sebaran dari harta pada setiap manusia dan bahwa harta tidak hanya dimiliki oleh orang yang kaya saja sehingga tercipta pemerataan ekonomi. Hal ini tercermin pada surah Al Hasyr ayat 7 yang menyebutkan:

حَتَّىٰ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنكُمْ

Artinya: agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. (QS Al Hasyr: 7).

2.3 Perbandingan Konsep Kepemilikan Islam, Sosial, dan Kapitalis

Sistem Islam mengakui adanya hak milik yang bersifat individual untuk semua "benda ekonomi". Kepemilikan benda tersebut berlaku umum, baik untuk benda konsumsi maupun benda (alat) produksi. Pengakuan yang sama ada dalam sistem kapitalis. Kepemilikan individu adalah "ruh" yang menghidupi sistem kapitalis. Kapitalisme dan individualisme bagaikan dua sisi mata uang. Sedangkan, sistem sosialis tidak sepenuhnya mengakui adanya hak milik yang bersifat individual. Dalam sistem sosialis yang lebih ekstrem, hak milik individual sama sekali tidak diakui bahkan dilarang (Kambali, 2017).

Konsep ekstrem ini muncul sebagai perlawanan atas konsep individual yang diterapkan oleh sistem kapitalis. Individualisme dan kapitalisme melahirkan kelas dalam masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang semu. Kesejahteraan ekonomi yang terjadi dalam masyarakat kapitalis, menurut konsep sosialis, hanyalah kesejahteraan individual dan mengabaikan kesejahteraan kolektif. Karena itu, sosialisme menawarkan konsep kolektivisme (Aprianto, 2017). Sebuah komunitas dalam suatu negara dianggap sejahtera apabila individu-individu yang menjadi bagian kolektif tersebut memiliki tingkat kesejahteraan yang sama. Caranya, dengan membagikan semua hasil produksi secara merata, melarang pemilikan oleh individu, dan menyerahkan pengelolaan ekonomi kepada negara.

Sistem Islam, kapitalis, dan sosialis tidak menolak kehadiran materi dalam kehidupan manusia. Sistem kapitalis dan sosialis sama-sama materialistis. Sedangkan, sistem ekonomi Islam bersifat materialistis-spiritual dan menggariskan penguasaan dan kepemilikan benda berada di atas nilai etika

ekonomi kapitalis dan sosialis memiliki landasan dan prinsip etika ekonomi, hanya saja dalam perkembangan selanjutnya, etika semakin ditinggalkan oleh praktisi ekonomi di lapangan.

Sistem Islam mengakui hak milik individual. Hal ini sangat berbeda dengan konsep hak milik sosialisme yang melarang adanya pemilikan terbatas pada masalah yang berkaitan dengan konsumsi. Adapun yang membedakan antara konsep hak milik dalam sistem Islam dan kapitalisme adalah dalam hal kemutiakan hak milik. Hak milik dalam sistem kapitalis seolah tanpa batas sehingga setiap individu berhak menguasai semua aset produktif tanpa batasan jenis dan jumlah secara kuantitatif, kecuali pada hal yang bersifat pidana (Abidin, 2019).

Sistem Islam mengakui pemilikan pribadi dalam batas-batas tertentu, termasuk alat-alat produksi. Tetapi hak pemilikan individu ini tidak mutlak. Pertama, pemilikan individu dalam Islam dibatasi oleh kepentingan masyarakat. Jika negara menginginkan suatu aset tertentu, pemilik aset tersebut harus melepaskannya dengan mendapatkan kompensasi yang pantas. Kedua, Islam menolak setiap pendapatan dari suap, penipuan, perdagangan gelap, produksi, dan penjualan minuman keras dan sebagainya. Dalam batasan yang bersifat pidana, usaha yang menghancurkan masyarakat dilarang dalam sistem hukum ekonomi Islam. Kepemilikan melalui cara tersebut tidak dibenarkan oleh syara'. Sedangkan, dalam sistem ekonomi kapitalis, tidak ada larangan atau batasan seperti itu.

Persamaan konsep selanjutnya adalah konsep hak milik dalam sistem ekonomi Islam dan sistem ekonomi sosialis. Persamaan konsep tersebut adalah adanya pengakuan hak milik negara. Konsep hak milik negara yang dianut oleh sistem ekonomi Islam dan sosialis pada dasarnya menginginkan pemanfaatan yang optimal atas sumber daya alam dan faktor produksi untuk kesejahteraan yang maksimal bagi masyarakat. Satu-satunya institusi yang dapat menjalankan peran tersebut secara maksimal hanya negara (pemerintah). Karena itu, pengelolaan sumber daya alam, faktor produksi, dan fasilitas umum diserahkan kepada pengambil keputusan tertinggi yakni negara.

Perbedaan yang mendasar adalah absolutisme yang dianut oleh sistem sosialisme atas kepemilikan negara tersebut. Negara secara absolut berkuasa untuk mengatur seluruh kepemilikan alat atau faktor produksi sedangkan

individu hanya bertindak sebagai subjek yang tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan dalam masalah ekonomi, kecuali pada sebagian kecil hal yang bersifat konsumtif. Islam tidak mengakui hak milik absolut terhadap faktor-faktor yang berkaitan dengan produksi tetapi setiap individu mempunyai hak untuk menggunakannya untuk kebutuhan pribadi dan kepentingan bersama.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep hak milik dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang digunakan oleh suatu negara. Konsep hak milik ini berpengaruh pada kebijakan hukum yang dikeluarkan suatu negara untuk mengatur kehidupan warga negaranya.

Tabel 2. 1
Persamaan dan Perbedaan Sistem Ekonomi ditinjau dari Aspek Hak Milik

KETERANGAN	EKONOMI ISLAM	KAPITALIS	SOSIAL
Paradigma	Syariah	Ekonomi Pasar	Marxisme
Belel Dasar Mikro	Manusia Muslim	Manusia Ekonomi	Manusia Ekonomi tanpa hak milik
Dasar Filosofis	Keseimbangan Materiel dan Immaterial	Materialisme dan Individualisme	Materialisme Dialektik (kollektivisme)
Bentuk	Hak milik khusus dan umum	Hak milik khusus	Hak milik umum
Sifat	Individual dan Kolektif	Individual	Kolektif
Objek	Barang konsumsi dan produksi	Barang konsumsi dan produksi	Barang produksi
Subjek	Individu dan Negara	Individu	Negara
Penggunaan	Dibatasi oleh sistem Syariah	Dibatasi oleh kepentingan individu dan UU	Dibatasi oleh kepentingan negara
Pergeseran Konsep (Pengecualan)	Tetap	Pemilikan Kolektif non Negara	Pemilikan individu untuk barang produksi

2.1 Pengelolaan Kepemilikan dalam Islam

Islam mendorong setiap warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, untuk mengelola kepemilikannya. Islam memperbolehkan siapa saja untuk mengejar keuntungan tanpa hambatan dan memenuhi kebutuhan tanpa harus mengakibatkan eksploitasi dan korupsi. Meskipun demikian, Islam mendorong pemberian sedekah, hibah, pinjaman tanpa riba, dan sebagainya. Pada sisi yang lain, Islam melarang penumpukan kekayaan, pemborosan, maupun pembelanjaan untuk mengejar hal-hal yang haram. Jadi, Islam sangat menekankan kepada warga negara untuk mengelola kepemilikannya dengan

arif, tidak kikir, tidak boros, dan memperhatikan aspek kemasyarakatan.

Agar pengelolaan kepemilikan ini berjalan sesuai dengan maqasid al-syariah, kepemilikan harus diikat dengan hukum pengelolaan kepemilikan. Hukum ini sebagian besar menyangkut masalah pertanian, jual beli, dan aktivitas produksi.

Dalam hal pertanian, misalnya, seseorang harus senantiasa terikat dengan pemanfaatan lahan pertaniannya. Jika lahan tersebut dibiarkan kosong selama tiga tahun, ia sudah tidak berhak lagi atas tanah tersebut, sesuai dengan pendapat Umar bin al-Khattab yang didiamkan oleh sahabat-sahabat yang lain sehingga menjadi keputusan ijmak sahabat. Umar RA. menyampaikan: "Bagi orang yang membiarkan tanahnya, tidak ada hak baginya setelah dibiarkan selama tiga tahun." Kebijakan ini dengan sendirinya akan menghindari munculnya sistem feodalisme. Menurut Abdul Mannan, Islam menentang feodalisme karena dua hal. Pertama, feodalisme bertentangan dengan prinsip distribusi kekayaan yang adil. Kedua, feodalisme merintangi pemanfaatan tanah yang tepat, membuat kepemilikan tanah mubazir, serta merugikan pemilik dan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu, pengelolaan lahan pertanian bisa dilakukan dengan kerja sama seperti muzara'ah dan musaqat.

Dalam hal jual beli, seseorang harus menempatkan etika bisnis dengan baik dan menghindari riba. Seorang penjual dan pembeli harus sama-sama ridha. Seorang penjual tidak boleh menyembunyikan cacat, berbuat curang, dan melakukan penimbunan. Dalam hal produksi, biasanya seseorang berhadapan dengan faktor produksi, yaitu alam (tanah), tenaga, modal, dan keahlian. Oleh karena itu, seseorang akan senantiasa berhubungan dengan pihak lain sehingga ia harus tenkat dengan berbagai peraturan syariat, seperti syariat syirkah, ijarah, dan jual beli.

Hukum pengelolaan kepemilikan tidak hanya berlaku bagi kepemilikan individu dan kepemilikan umum saja, namun juga bagi kepemilikan negara. Pengelolaan harta milik negara dilakukan dengan berbagai cara, antara lain: penjualan atau penyewaan, syirkah, atau pembagian tanah kepada masyarakat. Lebih jauh, Islam telah menetapkan berbagai bentuk pengelolaan kepemilikan yang dilarang, di antaranya: perjudian, riba, penipuan, menyembunyikan cacat, penimbunan, dan pematokan harga. Pencegahan pengelolaan kepemilikan yang dilarang tersebut bertujuan untuk

orang tertentu, serta eksploitasi sesama manusia.

Selain pembatasan dalam pengelolaan dan pengembangan kepemilikan melalui hukum syara', pembatasan juga dilakukan dengan cara menempatkan manusia sebagai makhluk sosial sehingga harus memperhatikan dan memberi pasokan kepada orang-orang yang mempunyai keterbatasan faktor produksi sehingga tercipta keharmonisan di masyarakat, melalui hukum zakat, infak, sedekah, dan sebagainya.

Selain pengelolaan kepemilikan individu, harta benda kategori kepemilikan umum juga harus dikelola sesuai syariat. Pengelolaan dan pemanfaatan harta milik umum tidak sama. Ada yang mudah dimanfaatkan oleh manusia secara langsung dan ada yang tidak mudah dimanfaatkan secara langsung. Harta milik umum yang mudah dimanfaatkan adalah harta yang dapat dimanfaatkan oleh siapa saja secara langsung, misalnya air, padang rumput, api, sumur, mata air, dan sungai. Sedangkan, harta milik umum yang tidak mudah dimanfaatkan secara langsung antara lain minyak bumi, gas, dan barang-barang tambang dan negara mengambil alih penguasaan atas harta milik umum tersebut. Negara mewakili rakyat dan mendistribusikannya demi kemaslahatan seluruh warga negara.

2.2 Sebab-sebab Kepemilikan dalam Islam

Menurut ketentuan syara', sebab atau cara memperoleh kepemilikan menurut Hasbi Ash Shiddiqiy (2001) yaitu: (1) Ihrazul Mubahat, (2) Al-Uqud, (3) Al-Khalafiyah dan (4) Al-Tawalludu minal mamluk.

1. Ihrazul Mubahat (Menimbulkan Kebolehan)

Ihrazul mubahat adalah memiliki sesuatu (benda) yang menurut syara' boleh dimiliki atau disebut juga dengan Istila' al-Mubahat. Istila' al-Mubahat adalah cara pemilikan melalui penguasaan terhadap harta yang belum dikuasai atau dimiliki pihak lain. Al-Mubahat adalah harta benda yang tidak termasuk dalam milik yang dilindungi (dikuasai oleh orang lain) dan tidak ada larangan hukum (mani' al-syar'iy) untuk memilikinya. Misalnya, air yang masih berada dalam sumbernya, ikan di lautan, dan hewan dan pohon di hutan.

Tujuan penguasaan atas al-mubahat (harta bebas) adalah untuk memiliki. Adapun cara penguasaan harta bebas tersebut yaitu

- Ihya' al-mawat, yaitu membuka tanah (ladang) baru yang tidak dimanfaatkan orang lain, tidak dimiliki oleh orang lain, dan berada di luar tempat tinggal penduduk; dan
- Berburu hewan. Allah menghalalkan buruan kecuali jika pemburu sedang berihram. Firman Allah:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ أُحِلَّتْ لَكُمْ بَيْعَةُ الْإِتِمَامِ إِلَّا مَا يَلْتَمِسُ عَلَيْكُمْ غَيْرَ مُحْلَى الصَّيْدِ وَأَنْتُمْ حُرْمٌ لِّإِنَّ اللَّهَ يُحْكِمُ مَا يُرِيدُ

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Pemuhilah janji-janji. Hewan ternak dihalalkan bagimu, kecuali yang akan disebutkan kepadamu, dengan tidak menghalalkan berburu ketika kamu sedang berihram (haji atau umrah). Sesungguhnya Allah menetapkan hukum sesuai dengan yang Dia kehendaki. (QS. Al-Maidah: 1).

2. Al-Uqud (Perjanjian)

Akad berasal dari bahasa Arab yang artinya perjanjian atau persetujuan. Kata ini juga bisa diartikan sebagai tali yang mengikat karena adanya ikatan antara orang yang berakad. Akad adalah pertalian antara ijab dan qabul sesuai dengan ketentuan syara' yang menimbulkan pengaruh terhadap objek akad. Akad merupakan sebab kepemilikan yang paling kuat dan paling luas berlaku dalam kehidupan manusia yang membutuhkan distribusi harta kekayaan.

3. Al-khalafiyah (Pewarisan)

Al-khalafiyah artinya pewarisan. Ada dua macam Al-khalafiyah, yaitu

- Khalafiyah Syakhsyun 'an Syakhsyin (Warisan)

Penggantian atas seseorang oleh orang lain, misalnya dalam hal hukum waris, seorang ahli waris menggambarkan posisi pemilikan orang yang wafat terhadap harta yang ditinggalkan; dan

- Khalafiyah Syaa'in 'an syaa'iin (Menjamin kerugian)

Penggantian benda atas benda yang lainnya seperti pada tadmim (pertanggungan) ketika seseorang merusak atau menghilangkan harta benda orang lain atau pada ta'widl (pengganti kerugian) ketika seseorang

mengenakan atau menyebabkan kerusakan harta benda orang lain.

4. Al-Tawallud Minal Mamluk (Berkembang Biak)

Al-Tawallud minal mamluk adalah sesuatu yang dihasilkan dari sesuatu yang lainnya. Setiap peranakan atau sesuatu yang tumbuh dari harta milik adalah milik pemilikinya. Prinsip ini hanya berlaku pada harta benda yang dapat menghasilkan sesuatu yang lain/baru (produktif) seperti bertelur, berkembang biak, dan menghasilkan air susu. Ketentuan tersebut diatas mengandung nilai-nilai filosofis yang terdiri dari nilai rahmat, nilai penghargaan, serta nilai tanggung jawab dan jaminan kesejahteraan keluarga (Sularno, 2015).

Nilai rahmat berarti diperbolehkannya seseorang memiliki sesuatu yang mubah seperti air, rumput, pepohonan di hutan, dan binatang buruan dengan syarat sesuatu itu tidak berada dalam pemilikan/kekuasaan orang lain. Hal ini menunjukkan begitu besar kemurahan Allah pada manusia sehingga dapat memiliki sesuatu secara mudah tanpa ganti rugi. Allah memberikan kemudahan bagi manusia untuk memenuhi kebutuhan hidup dan menunjukkan perannya sebagai khalifah sekaligus hamba Allah. Terlebih lagi, tafsir dari "rahmatan lil 'alamin" memperbolehkan cara pemilikan seperti ini.

Nilai filosofis yang kedua adalah nilai penghargaan, kepastian dan kerelaan. Akad/transaksi dikategorikan sebagai suatu cara memperoleh hak milik menurut Islam. Dalam akad, terdapat dua atau lebih pihak yang melakukan perjanjian. Masing-masing pihak memiliki posisi yang sama dan masing-masing memiliki sesuatu yang bernilai sejak awal dan sama-sama dihargai dalam akad. Hal ini mencerminkan bahwa dalam ketentuan Islam terkandung nilai penghargaan terhadap setiap kepemilikan. Selanjutnya, di dalam akad terdapat persyaratan ijab dan qabul serta syarat-syarat lain. Hal ini menunjukkan adanya nilai kepastian hukum dalam kepemilikan serta nilai kerelaan.

Nilai filosofis yang ketiga adalah nilai tanggung jawab dan jaminan kesejahteraan keluarga. Salah satu cara yang diatur Islam untuk memperoleh pemilikan adalah melalui khalafiyah syakhsy 'an syakhsy atau kewarisan. Waris (orang yang mendapat warisan) akan menempati kedudukan muwaris (orang yang mewariskan) dalam memiliki harta yang ditinggalkan muwaris

setelah wafat. Pewarisan harta utamanya merupakan kosekuensi dari hubungan nasab dan pernikahan. Hak mewarisi bagi waris sangat kuat. Muwaris harus memperhatikan nasib warisnya. Sedangkan, bagian untuk berwakaf, sedekah, hibah, dan lain-lain, dibatasi maksimal 1/3 dari keseluruhan harta muwaris. Hal ini mencerminkan nilai jaminan/komitmen Islam pada kesejahteraan keluarga lewat pengaturan kepemilikan.

2.3 Klasifikasi Kepemilikan dalam Islam

Menurut Ibnu Taimiyah dalam (Meirison, 2017), hak milik terbagi menjadi tiga bagian, yaitu: 1) Hak milik individual (al-milkiyyat al-fardiyyah/private property), 2) Kepemilikan umum (al-milkiyyat al-'ammah/public property), 3) Kepemilikan negara (al-milkiyyat al-daulah/state property).

1. Hak Milik Individual (Al-Milkiyyat Al-Fardiyyah/Private Property)

Kepemilikan pribadi (private ownership) merujuk pada jenis kepemilikan individu atau pihak tertentu untuk berhak menguasai suatu properti secara eksklusif dan berhak mencegah individu atau pihak lain menikmati manfaat dalam bentuk apapun dari properti tersebut kecuali bila ada kebutuhan atau keadaan yang meniscayakan demikian (Ash Shadr, 2008).

Tentang akuisisi hak milik secara individual, Ibnu Taimiyah secara sederhana menjelaskan dengan rinci untuk kepentingan yang dibenarkan oleh syariat. Setiap individu memiliki hak untuk menikmati hak miliknya, menggunakannya secara produktif, memindahkannya dan melindunginya dari penubadziran. Akan tetapi, hak tersebut dibatasi oleh beberapa hal diantaranya: pemilik tidak boleh menggunakannya dengan tabdzir, tidak boleh menggunakannya dengan semena-mena dan tidak boleh bermewah-mewahan. Dalam transaksi, ia tidak boleh menggunakan pemalsuan, penipuan dan curang dalam timbangan. Mengeksploitasi orang-orang yang membutuhkan dengan cara menimbun barang juga dilarang.

Terpisah dengan pembatasan atas hak milik di atas, pemilik juga diwajibkan atas beberapa hal. Kewajiban pokok (fardhu 'ain) setiap individu adalah menggunakan hartanya untuk kebutuhan sendiri dan keluarganya. Sedangkan, membantu orang miskin adalah kewajiban sosial dalam kategori fardhu kifayah.

Doktrin Ibnu Taimiyah dalam Aryani Ramli (2005) menunjukkan bahwa ia cenderung menghargai hak milik atas kekayaan yang berfungsi sosial. Ketika seorang individu tidak melakukan kewajiban sosial atas hak miliknya, negara berhak melakukan intervensi atas hak milik pribadi individu tersebut. Lebih lanjut, negara berhak memungut pajak di luar kewajiban zakat, menetapkan denda, bahkan melakukan penyitaan atas hak milik karena pertimbangan kondisi tertentu.

Kewajiban lain atas hak milik individu adalah kewajiban memberikan pinjaman harta kepada orang lain yang membutuhkan, baik secara sukarela (*bi thariq al tabarru'*) ataupun dengan mengambil keuntungan (*bi thariq al ta'widh*). Kewajiban finansial yang tidak memberikan keuntungan terbagi menjadi 4 jenis yaitu: pembayaran zakat, menjamu tamu, menyantuni sanak kerabat, dan membantu orang yang membutuhkan bantuan.

Secara alamiah, manusia cenderung melakukan pertukaran barang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Syariat tidak menetapkan aturan sepanjang pertukaran tersebut dilakukan dengan sukarela. Namun, bila tidak tercapai kesepakatan dengan sukarela, syariat menetapkan kewajiban tertentu. Misalnya, seseorang berutang kepada orang lain dan ia memiliki barang yang dapat melunasi utang tersebut, maka negara berhak memaksa orang tersebut agar menjual barangnya untuk melunasi utangnya. Dengan cara yang sama, negara dapat mewajibkan seorang individu untuk menjual barang atau makanan dengan harga yang wajar ketika orang lain membutuhkan barang tersebut meskipun pemilik barang menolak menjualnya kecuali dengan harga yang tinggi. Maka, bisa disimpulkan bahwa keadilan dan kedermawanan harus dibatasi dengan moral dan hukum sekaligus.

2. Kepemilikan Umum (*Al-Milkkiyyat Al-'Ammah/Public Property*)

Kepemilikan umum yaitu izin *asy-syari'* (pembuat hukum) kepada jama'ah (masyarakat) untuk memanfaatkan barang-barang secara bersama-sama. Benda yang termasuk dalam kategori kepemilikan umum adalah benda yang telah dinyatakan oleh *asy-syari'* memang diperuntukkan bagi suatu komunitas masyarakat dan *asy-syari'* melarang benda tersebut dikuasai oleh hanya seorang saja. Kepemilikan umum atau kolektif adalah hak milik yang biasanya diperlukan untuk kepentingan sosial. Jika harta kekayaan dimiliki oleh dua orang atau lebih, mereka bisa menggunakannya sesuai dengan aturan

yang mereka tetapkan. Apabila salah satu pihak berusaha mengembangkan jumlah harta tersebut untuk kepentingan bersama, pihak yang lain harus memberikan kontribusinya dan bekerja sama untuk itu.

Contoh tentang hak milik secara kolektif adalah wakaf. Ketika harta kekayaan disumbangkan untuk tujuan tertentu atau untuk kelompok masyarakat tertentu, ada kewajiban bahwa harta tersebut harus digunakan sesuai dengan maksudnya. Namun, Ibnu Taimiyah berpendapat bahwa harta wakaf bisa digunakan untuk kepentingan lain apabila dapat memberikan manfaat yang lebih besar.

Objek utama dari kepemilikan bersama adalah anugerah alam semesta, seperti air, rumput, dan api, yang secara khusus disebutkan dalam hadits Rasulullah saw. Salah satu alasan mengapa alam merupakan objek utama kepemilikan bersama adalah karena alam diberikan oleh Allah Swt. secara gratis dan manusia tidak mendapatkan kesulitan apapun untuk menggunakannya. Alasan yang lain adalah demi kepentingan umum. Jika seseorang menguasai salah satu objek alam, akan mengakibatkan kesulitan bagi masyarakat.

Ekonomi Islam telah melegitimasi kepemilikan umum sebagai kepemilikan bersama sosial masyarakat. Barang yang merupakan fasilitas umum adalah barang yang dianggap sebagai kepentingan manusia secara umum. Rasulullah saw. telah menjelaskan ikhwal fasilitas umum ini dalam sebuah hadits. Nabi Muhammad saw. pernah bersabda (Idri, 2015):

عَنْ أَبِي خُرَاشٍ عَنْ رَجُلٍ مِنْ أَصْحَابِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ:
غَزَا رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بَنِي سَيْئَةَ يَقُولُ: «إِنَّمَا تَرَى كَاهِ
فِي ثَلَاثَةٍ فِي الْكَلْبِ وَالْمَاءِ وَالنَّارِ» رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ

Artinya: Dari Abu Jirasy dari seorang muhajir sahabat Rasulullah saw. katanya: aku pernah berperang bersama Nabi dan aku mendengar ia bersabda umat Islam berserikat dalam tiga hal yaitu rumput, air, dan api (H.R. Abud Dawud).

Berdasarkan hadis tersebut telah jelas bahwa kepemilikan umum merupakan suatu hal yang harus ada di tengah kehidupan umat manusia dan hal ini diakui dalam syariat Islam. Tujuan umum syariat Islam adalah mewujudkan

kemaslahatan bersama. Artinya, ketika kepemilikan umum tersebut dihilangkan atau hanya terkonsentrasi pada segelintir orang tertentu, hal ini akan menyebabkan malapetaka bagi umat manusia. Umumnya, kepemilikan bersama adalah untuk barang-barang atau harta kekayaan alam yang dibutuhkan oleh manusia di berbagai pranata dan strata sosial.

Air, api, dan padang rumput yang disebut dalam hadis dan argumen di atas merupakan barang sentral yang menguasai hajat hidup orang banyak. Air, misalnya. Manusia butuh air. Manusia tidak dapat hidup tanpa air. Begitu pun api dan padang rumput, masing-masing merupakan alat pemenuh kebutuhan dasar umat manusia. Jadi, hakikatnya barang-barang tersebut tidak boleh dimiliki individu pribadi namun merupakan kepemilikan bersama, dalam hal ini kepemilikan umum.

3) Kepemilikan Negara (Al-Milkiyyat Al-Daulah/State Property)

Kategori ketiga adalah hak kepemilikan oleh negara. Negara membutuhkan hak milik untuk memperoleh penghasilan guna menjalankan kewajibannya seperti menyelenggarakan pendidikan, memelihara hukum, menjaga keamanan dalam negeri, dan melindungi kepentingan masyarakat. Ibnu Taimiyah menyebutkan bahwa sumber utama kekayaan negara adalah zakat, pajak, wakaf, hadiah, pungutan denda dan harta rampasan perang (ghanimah), serta barang temuan yang tidak ada pemiliknya.

Kekayaan negara secara aktual merupakan kekayaan publik. Kepala negara hanya bertindak sebagai pemegang amanah (care taker). Negara berkewajiban memanfaatkan kekayaan publik untuk kepentingan publik. Namun demikian, negara tidak diperbolehkan untuk menggunakannya secara berlebihan. Misalnya, zakat harus dibagikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya sesuai dengan ketentuan syariat.

Negara mempunyai kewajiban untuk bekerja keras bagi kemajuan ekonomi masyarakat, mengembangkan sistem keamanan sosial, dan mengurangi kesenjangan yang terjadi dalam distribusi pendapatan individu. Tugas negara adalah meneruskan misi Nabi Muhammad saw. dalam menjaga agama dan mengemban amanat kehidupan dunia.

Dari pembagian hak milik ini, bisa disimpulkan bahwa hak atas harta benda bersifat kondisional dan tidak mutlak. Konsep Islam tentang hak milik

sangat berbeda dengan pandangan orang Romawi yang kemudian diadopsi oleh para ahli ekonomi modern. Dalam Islam, meskipun setiap individu bebas memiliki kekayaan, kepemilikannya harus tunduk dan mengikuti ketentuan syariat dan moral. Pada dasarnya, hak milik pribadi merupakan institusi dasar dan dalam kondisi tertentu, negara mempunyai wewenang untuk melakukan intervensi terhadap hak milik individu tersebut. Namun demikian, merupakan pemikiran yang salah bila menyebutkan bahwa hak negara di atas segalanya.

2.4 Undang-Undang yang Mengatur Kepemilikan di Indonesia

Di Indonesia, hak milik diatur berdasarkan pasal 570 KUHPerdota. Pengertian hak milik menurut pasal 570 adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya, asal tak dipergunakan bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu dan asal tidak menimbulkan gangguan terhadap hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan adanya pencabutan hak itu untuk kepentingan umum, dengan pembayaran pengganti kerugian yang layak dan menurut ketentuan undang-undang. Dari pengertian di atas, hak milik menurut pasal 570 dibatasi dengan

1. Undang-undang atau peraturan umum lainnya;
2. Tidak mengganggu orang lain/tidak menimbulkan gangguan atau hinder;
3. Hukum tetangga pasal 626 dan 628 KUHPerdota tentang adanya kewajiban untuk menerima aliran air dari tanah yang lebih tinggi ke tanah yang lebih rendah sehingga tidak boleh membendungnya. Pasal 626 menyebutkan adanya kewajiban untuk membiarkan pemilik pekarangan yang letaknya di tengah-tengah untuk mengadakan jalan keluar menuju jalan besar dan lain-lain; dan
4. Penyalahgunaan Hak/Abus du droit/Misbruik van recht yaitu di mana seseorang, dalam menggunakan haknya, merugikan orang lain.

Dalam hal memperoleh harta, hak milik diatur berdasarkan pasal 584-665 KUHPerdota, yaitu: pemilikan, perlekatan/ikutan, lampainya waktu,

persatuan benda, pencabutan hak, perampasan, hak milik bersama, pencampuran harta, penyerahan hak milik atas jual beli, dan hak milik benda atas pembubaran sebuah badan hukum.

2.5 Konsep Pemerataan Kepemilikan dalam Islam

Berdasarkan Surah Al Baqarah ayat 275-281, ada 3 sektor penting dalam perekonomian menurut Al Qur'an: (1) Sektor riil (jual beli), yaitu bisnis dan perdagangan; (2) sektor keuangan dan moneter; dan (3) zakat, infak, sedekah dan wakaf (ZISWAF). Zakat, infak dan sedekah merupakan satu pilar tersendiri yang terkait dengan perannya dalam distribusi pendapatan dari kelompok aghniya' (orang kaya) kepada kelompok yang mengalami kesusahan dan kekurangan harta, sebagaimana dijelaskan dalam surah At-taubah ayat 60 tentang 8 golongan orang yang berhak mendapatkan zakat.

Esensi ZISWAF disini bukan hanya sekedar materi yang dikeluarkan untuk mengurangi masalah kemiskinan dan ketimpangan ekonomi, namun juga penggerak roda perekonomian. Dengan ZISWAF, ekonomi bisa tumbuh dan pemerataan kepemilikan antar individu menjadi tidak timpang.

ZISWAF adalah konsep esensial yang tidak terdapat dalam sistem kapitalisme maupun sosialisme. Secara ekonomi, ZISWAF berfungsi distributif yaitu pendistribusian kembali (redistribusi) pendapatan aghniya' kepada mustahik yang memungkinkan adanya alokasi konsumsi dan investasi. Penyaluran ZISWAF akan menimbulkan terjadinya multiplier effect ekonomi pada masyarakat yang tidak mampu (dhu'afa) berupa peningkatan pendapatan dan daya beli (Zakiah, 2017).

Sedangkan bagi muzakki, zakat memberi motivasi ekonomi yang tinggi untuk senantiasa meningkatkan produktivitasnya agar memperoleh laba dan penghasilan yang tinggi sehingga dapat terus meningkatkan kemampuannya dalam berbagi dengan yang lain. ZISWAF memiliki fungsi kontrol bagi aghniya dari sifat tamak, serakah, rakus, dan hedonis yang mengedepankan materi dan kemewahan.

Dengan demikian, pada dasarnya ZISWAF merupakan sebuah sistem yang berfungsi untuk menjamin distribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat secara lebih baik. ZISWAF merupakan sebuah sistem yang menjaga keseimbangan dan harmoni sosial antara kelompok kaya (aghniya)

dan kelompok miskin (mustahik). Implementasi ZISWAF merupakan komitmen yang kuat dan langkah yang konkret dari negara dan masyarakat untuk menciptakan sistem distribusi kekayaan dan pendapatan secara sistematis dan permanen. Upaya ini merupakan wujud nyata dari upaya menciptakan keadilan sosial dan mencerminkan komitmen sosial dari ekonomi Islam, khususnya konsep tentang zakat.

Konsep zakat harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka tercapainya pemerataan keadilan. Seperti yang diungkapkan al-Quran Surah Al Hasyr ayat 7 yakni agar harta tidak beredar di kalangan orang-orang kaya saja sehingga perputaran cashflow lebih luas dan setiap pihak mempunyai kesempatan untuk ikut andil dalam aktivitas ekonomi.

Dalam praktek ekonomi, salah satu faktor penggerak produksi dan konsumsi adalah modal. Modal dapat berasal dari pendapatan akan suatu aktivitas ekonomi dengan tingkat kuantitas dan pendapatan yang berbeda. Perbedaan proporsi pendapatan inilah yang menjadi masalah dalam penentuan tingkat harga dan indikator inflasi. Penghitungan asumsi biasanya berdasarkan perhitungan umum seperti JUB (Jumlah Uang Beredar) yang menjadi faktor pengaruh inflasi padahal hal tersebut lebih disebabkan oleh distribusi pendapatan yang tidak merata.

Zakat berperan dalam distribusi pendapatan agar perhitungan harga tepat sasaran dan adil bagi semua pihak. Lawannya di sini adalah riba. Hubungan zakat dan riba bertolak belakang, yaitu: Zakat ↑ = Riba ↓. Zakat menciptakan distribusi kekayaan sedangkan riba menciptakan konsentrasi kekayaan.

Zakat merupakan faktor pendukung pendapatan. Dengan demikian, dana zakat, juga infak dan shadaqah, dapat menjadi suplemen pendapatan permanen bagi orang-orang yang benar-benar tidak dapat menghidupi dirinya lewat usahanya sendiri karena cacat seumur hidup atau usia uzur. Sedangkan bagi yang lain, dana tersebut harus digunakan sebagai bantuan keringanan temporer di samping sumber-sumber daya esensial untuk memperoleh pelatihan, peralatan, dan materi sehingga memungkinkan mereka mendapatkan penghasilan yang mencukupi.

Dalam konteks makro, dilihat dari sisi mustahik, hubungan zakat terhadap konsumsi berbanding positif. Zakat yang diterima oleh orang miskin

menyebabkan peningkatan konsumsi. Setelah Ia menerima zakat, pendapatannya bertambah sehingga Ia dapat memenuhi kebutuhan ekonominya. Peningkatan konsumsi ini secara agregat akan mendorong peningkatan kinerja perekonomian. Peningkatan kurva agregat demand melalui bertambahnya daya beli masyarakat (mustahik) yang mendapatkan zakat akan berpengaruh pada kenaikan harga barang. Kenaikan harga ini berimplikasi pada terbukanya pasar yang lebih luas dan memungkinkan penjual baru masuk ke dalam pasar sehingga penawaran akan meningkat. Siklus tersebut secara natural akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Islam sangat menjunjung tinggi hak individu atas kepemilikan terhadap sesuatu. Namun, karena kepemilikan tersebut tidak dapat dilakukan oleh semua individu, diperlukan sistem yang menjamin terjadinya distribusi atau redistribusi dalam perekonomian. Pendekatan makro ekonomi terkait implikasi zakat dalam mendorong pemerataan distribusi pendapatan ini dapat dicerminkan dalam fungsi distribusi pendapatan dan konsumsi pendapatan rumah tangga seorang muslim.

Kombinasi pengeluaran seorang muslim setidaknya dapat mendorong distribusi pendapatan kepada mereka yang fungsi pengeluarannya hanya merupakan variabel konsumsi saja. Distribusi zakat, infak dan shadaqah yang baik akan berpengaruh positif terhadap fungsi pengeluaran fuqoro' dan masakin tanpa melalui pertukaran barang/jasa. Secara teoretis, standar kemasyarakatan seorang muslim dilihat dari kepemilikan pendapatan (mencapai nisab) ditunjukkan dalam fungsi berikut:

$$Y = C + \text{ZAKAT.}$$

Dimana:

Y = Tingkat Pendapatan

C = Konsumsi

BAB 3 INSTRUMEN DAN URGENSI ZAKAT SEBAGAI SUMBER PENERIMAAN NEGARA

3.1 Negara, Umat Islam dan Pengentasan Kemiskinan

Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi "fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara." Hal ini menunjukkan bahwa negara mempunyai kewajiban untuk mengentaskan orang-orang fakir, miskin, serta terlantar menjadi orang-orang yang sejahtera. Badan Pusat Statistik mencatat jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2019 sebesar 25,14 juta jiwa atau sebesar 9,41%. Ini artinya, 90,59% atau 242 juta penduduk Indonesia tidak masuk dalam kategori miskin. Dari jumlah tersebut, penduduk yang beragama Islam sebesar 87,2% atau sebesar 233 juta orang. Jumlah ini sangat besar. Jika seluruhnya mengeluarkan zakat fitrah, akan terkumpul beras sebanyak 582.500.000 kg atau uang sebesar Rp5.825.000.000.000 (Rp 5,8 triliun) dengan asumsi harga beras per kg sebesar Rp10.000. Ini belum termasuk zakat mal, infak/sedekah, wakaf, dan bentuk ibadah sosial yang lain.

Kewajiban untuk mengentaskan orang fakir, miskin, dan terlantar tidak hanya dibebankan kepada pemerintah tapi juga kepada setiap muslim. Hadis riwayat Imam al-Thabrani (dalam kitabnya al-Kabir) dan Imam al-Hakim (dalam kitabnya al-Mustadrak) menyebutkan bahwa seorang muslim tidak mempunyai iman yang sempurna jika Ia bisa tidur dengan nyenyak padahal di sekitarnya ada tetangganya yang mengalami kelaparan. Hal ini menunjukkan bahwa Islam sangat memperhatikan masalah pemerataan ekonomi dan kesejahteraan di antara manusia. Jika setiap muslim memperhatikan dan melaksanakan hadis tersebut, masalah pemerataan ekonomi dan kesejahteraan tidak akan menjadi permasalahan besar yang selalu membebani negara. Nota keuangan dan RAPBN 2019 hal 2-16 menyebutkan bahwa pemerintah mengalami kesulitan dalam hal akurasi penetapan sasaran program, mekanisme penyaluran bantuan, serta pemantauan dan evaluasi.

Pada dasarnya, sasaran utama ajaran Islam adalah individu. Berbagai seruan, motivasi, peringatan dan ancaman ditujukan kepada individu.

Demikian pula dalam masalah ekonomi dan sosial. Jika para individu muslim mempunyai kesadaran yang tinggi terhadap ajaran-ajaran Islam, secara otomatis permasalahan ekonomi dan sosial dapat diselesaikan. Apabila di antara individu muslim ada yang mengalami permasalahan, dengan kesadaran diri, individu muslim yang lain akan segera membantunya sehingga permasalahan dapat diselesaikan dan tidak menjadi suatu isu besar yang pada akhirnya akan membebankan/membehani negara.

3.2 Sekilas tentang Zakat

Zakat merupakan bentuk ibadah yang unik. Ibadah yang wujudnya berupa pemberian sebagian harta kepada seseorang yang membutuhkan sesuai dengan ketentuan syariat. Dengan menunaikan zakat, seseorang yang mengalami kesulitan ekonomi menjadi tertolong dan seseorang yang menunaikannya mendapatkan pahala. Melalui zakat, hubungan antar manusia dan hubungan dengan Allah dapat terlaksana sekaligus. Yusuf Qardhawi (1993:235) berpendapat bahwa zakat merupakan ibadah maaliyah ijtimaiyyah, memiliki kedudukan penting dalam Islam.

Zakat dapat menjadi instrumen pemerintah untuk menyelesaikan persoalan ekonomi umat yang sedang dilanda kesulitan. Melalui zakat, kehidupan ekonomi umat akan kembali normal. Perputaran roda produksi, konsumsi dan distribusi secara makro dan mikro akan berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan ekonomi suatu bangsa. Melalui zakat pula, pemerataan pendapatan di masyarakat dapat dicapai sehingga pendapatan tidak hanya berputar pada sebagian masyarakat.

3.3 Peluang dan Potensi Penerapan Zakat sebagai Penerimaan Negara

Peluang penerapan zakat di Indonesia sangat besar. Setidaknya ada dua hal yang menyebabkan peluang tersebut. Pertama, kewajiban mengeluarkan zakat merupakan kewajiban yang sejajar dengan ibadah wajib yang lain. Perintah untuk mengeluarkan zakat mengiringi perintah untuk mendirikan salat wajib. Artinya, barang siapa yang tidak mengeluarkan zakat meskipun sudah mengerjakan salat wajib, ia berdosa besar. Demikian juga jika dikaitkan dengan ibadah puasa. Dikatakan dalam hadis bahwa ibadah puasa seseorang masih belum diterima selama ia belum mengeluarkan zakat. Dengan demikian, secara otomatis semua orang Islam akan tergerak untuk mengeluarkan zakat.

Kedua, jumlah penduduk muslim yang besar. Data Badan Pusat Statistik per Maret 2019 menyebutkan bahwa persentase penduduk miskin sebesar 9,41% atau 25,14 juta orang. Dari angka tersebut, jumlah penduduk muslim yang tergolong bukan miskin adalah sebesar 87,2% atau sekitar 233 juta orang. Dengan jumlah sebesar ini, potensi zakat yang dapat diperoleh sangat besar. Penelitian yang dilakukan oleh Firdaus, Beik, Irawan, dan Juanda (2012) menyebutkan bahwa potensi zakat di Indonesia mencapai sekitar 217 triliun rupiah yang dihitung dari berbagai sumber (zakat).

Potensi zakat yang sangat luar biasa tersebut menjadikannya layak untuk dipertimbangkan sebagai instrumen pemerataan pendapatan di Indonesia. Pada tanggal 25 November 2011, Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat yang ditandatangani oleh presiden Republik Indonesia dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Pada 23 April 2014, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia no. 3 tahun 2014 tentang optimalisasi pengumpulan zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah melalui Badan Amil Zakat Nasional.

Namun demikian, pada kenyataannya zakat belum berfungsi sebagai instrumen pemerataan pendapatan dan belum terkumpul secara optimal di lembaga-lembaga pengumpul zakat (Hafidhuddin, 2002:2). Hal itu antara lain karena masyarakat masih belum mengetahui harta apa saja yang wajib ditunaikan zakatnya. Pada umumnya, masyarakat hanya mengetahui zakat yang diwajibkan atas harta yang dinyatakan secara eksplisit dalam al-Qur'an dan As Sunnah (Hafidhuddin, 2002:2).

Al-Qur'an dan hadis secara tekstual menyebutkan harta apa saja yang wajib dikeluarkan zakatnya yang meliputi emas dan perak, hasil tanaman dan buah-buahan, harta perdagangan, binatang ternak, dan barang temuan (az-Zuhaili, 1998:758). Ibnuul Qoyyim membagi harta yang wajib dizakati menjadi 4 kategori, yaitu kategori bercocok tanam (pertanian) dan buah-buahan; kategori binatang ternak yang terdiri atas unta, sapi, dan kambing; kategori emas dan perak; dan kategori harta perdagangan dengan berbagai macamnya. Adapun barang temuan (rikaz) bersifat insidental (Al-Jauziyah, 1995:3). Abu

Ubaid membagi harta yang wajib dizakati dalam dua kategori. Kategori pertama adalah harta dzahir, yaitu harta yang terlihat dan tidak mungkin dapat disembunyikan, seperti tanaman dan buah-buahan. Kategori yang kedua adalah harta batin, yaitu harta yang tidak terlihat karena bisa disembunyikan, seperti emas dan perak (1986: 14). Harta yang wajib dizakati secara eksplisit memang terbatas pada pembagian yang dijelaskan para ulama di atas. Namun, jika dicermati, ayat 103 surah at-Taubah menyebutkan harta secara umum. Hal ini memungkinkan untuk terjadinya perluasan makna tentang harta apa saja yang wajib dizakati.

Penerapan zakat di beberapa negara dilakukan dengan berbagai cara. Dian Masyita (2018) menjelaskannya sebagai berikut. Di Mesir, ada 4 elemen penghimpun zakat: 1) Panitia zakat sukarela yang tidak tergabung dalam suatu institusi tertentu; 2) Kementerian wakaf dan jaringan organisasi nonprofit; 3) Bank Nasional Nasir dan grupnya; 4) Bank syariah Faisal Mesir dan grupnya. Zakat dibayar secara sukarela kepada para penghimpun zakat tersebut lalu didistribusikan oleh Panitia Zakat kepada para mustahik. Bank syariah Faisal Mesir mendapat tugas menarik zakat lalu menghimpunnya di bank. Sedangkan Bank Nasional Nasir didirikan di tiap wilayah utama lalu para pimpinan Bank Nasional Nasir akan bekerja sama dengan pimpinan panitia zakat yang ada di wilayah lain untuk mengelola zakat.

Zakat di Yordania hanya diberlakukan untuk peternakan, kepemilikan tanah, dan barang-barang impor. Pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan oleh pemerintah pusat dan provinsi yang dipimpin kementerian Wakaf. Pembayar zakat bisa mengajukan nama-nama yang akan diberikan zakat (nama mustahik) dengan menyetorkan formulir kepada pemerintah. Pembayaran zakat bisa mengurangi pembayaran pajak.

Di Kuwait, terdapat Badan Independen yang disebut Rumah Zakat yang terafiliasi dengan Kementerian Wakaf untuk menangani zakat. Tidak ada kewajiban zakat yang diatur dalam undang-undang. Rumah zakat menerima amal sukarela dari masyarakat, perusahaan, dan institusi masyarakat. Pemerintah Kuwait tidak memaksakan pembayaran pajak penghasilan bagi warganya sehingga zakat tidak berhubungan dengan pengurangan pajak. Tim Rumah Zakat kesulitan mencari keluarga miskin karena orang miskin di Kuwait merasa malu dan akan selalu menghindari dari perhatian umum. Karena

jumlah keluarga miskin yang sangat sedikit, zakat disalurkan ke luar negeri seperti anak-anak yatim di Benua Afrika untuk program rehabilitasi, pinjaman, beasiswa pendidikan, serta program-program kemanusiaan yang lain.

Di Pakistan, pemerintah membentuk agen untuk mengumpulkan dan menyalurkan zakat serta menghubungkannya dengan kementerian keuangan. Pemerintah mengumpulkan zakat dari tabungan, deposit di bank, tabungan di kantor pos, saham, sekuritas (surat-surat berharga), asuransi, dan juga hasil pertanian. Sedangkan, zakat untuk peternakan, emas, perak, uang tunai, dan perdagangan diserahkan kepada masing-masing muzakki. Nonmuslim, orang asing, dan orang yang tidak percaya pada fikih zakat mendapat pengecualian (tidak ada paksaan untuk mengeluarkan) zakat. Hukum Pakistan mengizinkan kombinasi pemerintah dan organisasi nonprofit terpilih untuk mengelola zakat. Meskipun secara administratif terafiliasi dengan kementerian keuangan, tiap provinsi mempunyai dewan zakat yang dikepalai oleh hakim dengan para ahli sebagai anggotanya.

Di Malaysia, penanganan zakat adalah kekuasaan pemerintah. Jumlah zakat yang terkumpul mengalami peningkatan dengan adanya pengembangan e-Zakat dengan basis internet yang menjadikan semua informasi tentang zakat dapat tersalurkan kepada seluruh lapisan masyarakat. Dengan adanya e-zakat ini, pemerintah mampu menarik perhatian dan meningkatkan kesadaran masyarakat muslim untuk membayar zakat secara teratur. Adanya komputerisasi memastikan tercapainya tingkat efektifitas dan efisiensi yang apabila dilihat dari trennya mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Namun demikian, pendistribusian zakat di Malaysia masih mengalami beberapa permasalahan yang menjadikan institusi zakat kurang mendapat kepercayaan dari para muzakki. Hal ini menyebabkan kecenderungan para muzakki untuk mendistribusikan zakatnya kepada 8 ashnaf secara langsung.

3.4 Hikmah dan Manfaat Zakat

Hikmah dan manfaat zakat sangat besar, baik bagi orang yang berzakat (muzakki), orang yang menerimanya (mustahik), hartanya, maupun bagi masyarakat pada umumnya (Abu Ubaid, 1986: 14). Didin Hafidhuddin (2002, 10-15) menyebutkan 7 hikmah dan manfaat pelaksanaan zakat. Secara garis besar, hikmah dan manfaat menunaikan zakat dapat dibagi menjadi 3, yaitu:

Pertama, dari sisi muzakki. Zakat merupakan bukti bahwa Ia beriman kepada Allah Swt. dan bersyukur atas segala nikmat-Nya. Menunaikan zakat menumbuhkan akhlak mulia, rasa kemanusiaan dengan sesama manusia, serta menghilangkan sifat-sifat tercela seperti kikir, rakus, dan materialistis. Di sisi lain, dengan mengeluarkan zakat, ketenangan hidup akan tercapai karena tidak terjadi kesenjangan ekonomi yang sangat mencolok. Dengan menunaikan zakat, kehidupan yang harmonis antara orang kaya dengan orang miskin dapat tercapai. Kedua, dari sisi mustahik. Pada dasarnya, zakat merupakan hak mustahik. Bagi mustahik, zakat akan sangat menolong dan membantu kehidupan mereka. Ketiga, dari sisi lingkungan. Apabila zakat dikelola dengan baik, zakat tidak hanya berdampak kepada muzakki dan mustahik, tapi juga lingkungannya karena mendapatkan manfaat dari zakat. Kegiatan perekonomian akan berjalan lancar. Perekonomian dapat berjalan dengan baik. Setiap orang mempunyai daya beli. Peredaran uang akan terjadi secara merata di seluruh lapisan masyarakat. Bahkan, zakat mampu menjadi salah satu sumber/instrumen pendapatan negara yang dialokasikan untuk kegiatan pengentasan kemiskinan, penanggulangan masalah sosial, bahkan untuk pembangunan fisik berupa fasilitas umum.

Monzer Kahf (1955: 88) menyatakan, zakat menjadikan harta yang dimiliki oleh masyarakat selalu beredar dan berputar. Mustaq Ahmad (2001: 75) menyatakan bahwa zakat adalah sumber utama kas negara dan sekaligus merupakan dasar dari kehidupan ekonomi yang dicanangkan al-Qur'an.

3.5 Penghimpunan Zakat

Badan Amil Zakat Nasional mulai mengadakan pencatatan dan pelaporan terkait zakat, infak dan shadaqah pada tahun 2002. Hasil pencatatan dan pelaporan tersebut tertuang dalam Data Statistik Zakat Nasional. Setiap tahun, Data Statistik Zakat Nasional menunjukkan tren peningkatan pengumpulan dana zakat, infak/shadaqah. Secara lengkap, data statistik zakat nasional adalah sebagai berikut:

Tabel 3. 1
Pengumpulan ZIS tahun 2002-2018

Tahun	ZIS (Miliar Rp)	Pertumbuhan (%)	Pertumbuhan PDB (%)
2002	68,39	0	3,7
2003	85,28	24,70	4,1
2004	150,09	76,00	5,1
2005	295,52	96,90	5,7
2006	373,17	26,28	5,5
2007	740,00	98,30	6,3
2008	920,00	24,32	6,2
2009	1.290,00	30,43	4,9
2010	1.500,00	25,00	6,1
2011	1.729,00	15,27	6,5
2012	2.212,00	27,94	6,23
2013	2.639,00	19,30	5,78
2014	3.300,00	25,05	5,02
2015	3.630,00	10,61	5,04
2016	5.017,29	37,46	5,02
2017	6.224,37	24,06	5,07
2018	8,1	31,8	5,17

Sumber: Data Statistik Zakat Nasional (2019)

Secara khusus, data perbandingan pengumpulan zakat tahun 2016 dan 2017 (berdasarkan organisasi) adalah sebagai berikut:

Tabel 3. 2
Pengumpulan Zakat tahun 2016 dan tahun 2017

Pengelola Zakat	Zakat 2016		Zakat 2017	
	Jumlah Dana (Rp)	%	Jumlah Dana (Rp)	%
BAZNAS	97,426,463,462	2,61	137,537,774,909	3,28
BAZNAS Provinsi	164,760,157,808	4,41	408,061,394,587	9,73
BAZNAS Kab/Kota	2,877,667,830,161	76,98	2,893,580,429,402	68,99
LAZ	598,362,341,055	16,01	754,962,835,480	18,00
Total	3,736,216,792,496	100	4,194,142,434,378	100

Pengumpulan zakat pada tahun 2018 adalah sebesar Rp 8,1 triliun, meningkat sebesar 31,8 persen dari pencapaian penghimpunan zakat tahun 2017. Dana tersebut merupakan pengumpulan zakat, infak, sedekah (ZIS), dan dana sosial keagamaan lainnya (DSKL) dari Baznas, Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) se-Indonesia.

3.1 Zakat dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa zakat mampu membantu pemerintah dalam penyusunan APBN. Zakat dapat dimasukkan sebagai

pendapatan/penerimaan negara yang tercantum dalam APBN. Namun demikian, dalam penggunaannya, zakat harus disalurkan untuk hal-hal khusus yang terkait dengan 8 asnaf (golongan) dan tidak diperkenankan digunakan untuk hal lain (Huda, dkk, 2012: 29). Untuk merumuskan apakah zakat dapat dicantumkan sebagai sumber kas negara, penting untuk melihat dan memahami postur keuangan negara (APBN).

Tabel 3. 3

Belanja Pemerintah Pusat 2018-2019 (miliaran rupiah)

Urutan	Outlook 2018	RAPBN 2019
A. Penerimaan Perpajakan	1.548.485,0	1.780.995,9
1. PPh	751.200,3	889.544,4
2. PPN	564.582,4	655.060,0
3. Pajak Bumi dan Bangunan	17.433,9	19.106,0
4. Pajak Lainnya	7.614,9	8.619,5
5. Cukai	155.504,8	165.501,0
6. Bea Masuk	37.600,4	38.745,0
7. Bea Keluar	4.448,4	4.420,0
B. Penerimaan Negara Bukan Pajak	349.158,3	361.092,9
1. Penerimaan Sumber Daya Alam	169.196,3	178.109,7
2. Pendapatan dari Kekayaan Negara Dipisahkan	44.695,4	45.589,3
3. PNBP Lainnya	91.962,1	89.510,9
4. Penerimaan BLU	43.304,6	47.883,1
C. Penerimaan Hibah	5.383,2	435,3

Sumber: Nota Keuangan Beserta RAPBN Tahun Anggaran 2019 Buku 2.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pendapatan negara dan RAPBN masih mengandalkan penerimaan pajak, yakni sebesar 80% dari total pendapatan. Potensi penghimpunan zakat dapat mencapai 462 triliun Rupiah apabila zakat ditetapkan sebagai pengurang pajak (Sudibyo, 2018). Angka ini melebihi penerimaan negara dari sektor selain pajak.

Tabel 3. 4

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2018-2019 (dalam miliaran rupiah)

NO.	FUNGSI	2018	2019
		Outlook	RAPBN
1	Pelayanan Umum	429.917,7	531.638,1
2	Pertahanan	107.578,1	107.228,7
3	Ketertiban dan Keamanan	131.901,3	118.449,9
4	Ekonomi	355.116,8	389.351,5
5	Perlindungan Lingkungan Hidup	15.210,2	17.833,2
6	Perumahan dan Fasilitas Umum	29.919,0	33.080,1
7	Kesehatan	64.300,7	62.758,3
8	Pariwisata	7.163,0	4.219,5
9	Agama	9.086,2	10.143,0
10	Pendidikan	141.893,6	146.650,4
11	Perlindungan Sosial	161.543,8	185.987,3
Total		1.453.630,2	1.607.348,0

Sumber: Nota Keuangan Beserta RAPBN Tahun Anggaran 2019 Buku 2.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pendapatan negara dan RAPBN masih mengandalkan penerimaan pajak, yakni sebesar 80% dari total pendapatan. Potensi penghimpunan zakat dapat mencapai 462 triliun Rupiah apabila zakat ditetapkan sebagai pengurang pajak (Sudibyo, 2018). Angka ini melebihi penerimaan negara dari sector selain pajak.

Tabel 3. 4

Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2018-2019 (dalam miliaran rupiah)

NO.	FUNGSI	2018	2019
		Outlook	RAPBN
1	Pelayanan Umum	429.917,7	531.638,1
2	Pertahanan	107.578,1	107.228,7
3	Ketertiban dan Keamanan	131.901,3	118.449,9
4	Ekonomi	355.116,8	389.351,5
5	Perlindungan Lingkungan Hidup	15.210,2	17.833,2
6	Perumahan dan Fasilitas Umum	29.919,0	33.080,1
7	Kesehatan	64.300,7	62.758,3
8	Pariwisata	7.163,0	4.219,5
9	Agama	9.086,2	10.143,0
10	Pendidikan	141.893,6	146.650,4
11	Perlindungan Sosial	161.543,8	185.987,3
Total		1.453.630,2	1.607.348,0

Sumber: Nota Keuangan beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2019 buku 2.

Alokasi zakat ditujukan khusus untuk 8 golongan yaitu: fakir, miskin, para pekerja / penghimpun zakat, muallaf, budak yang ingin merdeka, gharim (orang yang terjebak/tertilit utang), fi sabilillah (orang yang berjuang di jalan Allah), dan ibnu sabil (dalam perjalanan). Zakat dapat digunakan untuk membantu pelaksanaan program perlindungan sosial yang pada tabel tersebut membutuhkan dana sebesar 161.543,8 triliun pada tahun 2018 dan 185.987,3 triliun pada RAPBN tahun 2019.

Sebagai kesimpulan, zakat merupakan ibadah yang dapat menjadi sumber penerimaan negara. Jumlah zakat yang terkumpul dari tahun ke tahun selalu meningkat seiring dengan bertambahnya penduduk muslim. Penyaluran zakat hanya diperuntukkan bagi delapan golongan (asnaf) yang tertera dalam Al Quran. Namun demikian, zakat sangat mempengaruhi tingkat perekonomian negara, baik dalam tingkat makro maupun mikro.

BAB 4 SUMBER PENERIMAAN KEUANGAN NEGARA NONZAKAT PADA MASA RASULULLAH SAW

Negara merupakan institusi terbesar yang memiliki kewajiban untuk melindungi dan menjamin hak setiap warganya. Islam sebagai agama yang sempurna, bukan hanya sebagai doktrin melainkan way of life, sudah semestinya menyediakan tatanan kehidupan yang mengatur dan menjamin hak-hak warga negara atas nama pemerintah.

Dalam lintasan sejarah Islam, tidak terkecuali persoalan ekonomi, Rasulullah saw. telah memberikan teladan dalam pengelolaan negara, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara, yang hari ini lazim disebut **keuangan Publik Islam**.

Seiring perkembangan kajian ekonomi Islam, fokus kajian lebih didominasi oleh keuangan Islam khususnya Perbankan Syariah dan kajian ekonomi yang matematik. Masih belum banyak kajian mendalam tentang keuangan publik Islam. Hal ini dibuktikan dengan perbandingan kuantitas hasil karya ilmiah yang membahas tentang keuangan Islam dibandingkan keuangan publik Islam. Meskipun sejarah telah mencatat banyak peristiwa dan skimming penting, baik zaman Rasulullah saw. maupun Khulafaurrasyidin, tentang penggalan dan pengumpulan sumber-sumber Penerimaan publik Negara, khususnya yang bukan zakat (nonzakat).

Menurut Manan (2002), prinsip Islam tentang keuangan negara, atau anggaran dan belanja negara, adalah untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spritual pada tingkat yang sama. Sedangkan, M. Chapra (2000) menyatakan bahwa kebijakan keuangan negara membantu merealisasikan tujuan Islam. Lebih rinci, Metwally, menyebutkan tiga tujuan yang melandasi kebijakan keuangan negara dalam Islam (Ali, 2007):

- I. Mendirikan tingkat kesetaraan ekonomi, di antaranya prinsip kekayaan yang seharusnya tidak hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (Marthon, 2004).

2. Melarang pembayaran bunga dalam berbagai bentuk pinjaman. Hal ini berarti bahwa ekonomi Islam tidak dapat memanipulasi tingkat suku bunga untuk mencapai keseimbangan (equilibrium) dalam pasar uang.
3. Komitmen untuk membantu pengembangan ekonomi umat serta menyebarluaskan ajaran moral Islam ke berbagai penjuru dunia.

Alokasi anggaran negara Islam dibuat berdasar pada beberapa kaidah (Marthon, 2004):

1. Asas manfaat, segala kegiatan dalam bentuk alokasi anggaran negara harus mendatangkan manfaat, seperti penggalian mata air dan pembuatan jalan.
2. Asas keseimbangan, bahwa tidak boleh ada sifat royal (berlebihan) dalam alokasi anggaran.
3. Asas otorisasi, pemimpin yang menjalankan roda pemerintahan dan ekonomi harus mendapat otorisasi dari wakil rakyat yang tergabung dalam lembaga ahlul hilli wal aqdi.

Bab ini berisi ragam bahasan tentang instrumen Penerimaan Negara yang bersumber dari bukan zakat pada zaman pemerintahan Rasul saw.

4.1 Sumber Ekonomi Sosial yang Dibangun Rasulullah di Madinah

Islam memulai kisah menjadi Negara (al-Daulah al-Islamiyah) semenjak Nabi saw. hijrah ke Madinah. Pelaksanaan sistem administrasi keuangan Negara masih sangat sederhana mengingat Madinah baru dirintis menjadi 'negara kecil'. Artinya, Rasulullah saw. selain sebagai pemimpin agama juga sebagai pemimpin negara. Hal unik yang terjadi pada masa itu adalah Rasulullah saw. tidak digaji oleh negara melainkan diberi hadiah makanan. Begitupula dengan sekretaris dan delegasi negara lainnya, mereka bekerja tanpa digaji. Hal tersebut berlangsung di awal tahun pertama hijriyah.

Pada tahun 2 Hijriyah, zakat fitrah mulai diwajibkan sebesar 1 sha' (atau setara dengan 2.5 kilogram) bahan makanan pokok. Peraturan zakat memuat tentang sistem pengumpulan zakat, barang yang dikenai zakat, batas-batas dalam zakat, dan tingkat persentase zakat. Dalam menjalankan tugasnya, pengumpul zakat (amil) tidak mendapat gaji resmi namun mereka mendapat bagian dari dana zakat tersebut (Zainal dkk, 2018).

Sedangkan tentang Wakaf, wakaf pertama berupa tujuh kebun kurma dari

seorang Mualaf bani Nadzir. Pada saat yang bersamaan, jizyah sebesar 1 dinar per tahun diberlakukan pertama kali bagi orang dewasa bagi yang mampu membayar. Sementara, Ghanimah memberi kontribusi kurang dari 2% atas pendapatan Muslim selama 10 tahun masa Rasulullah saw. memimpin (Zainal dkk, 2018). Adapun penekanan kebijakan yang dilakukan oleh Nabi Muhammad saw. pada periode awal di Madinah adalah perkara kebijakan politik yang meliputi:

- 1) Membangun masjid, sebagai sarana pemersatu umat Muslim di Madinah baik dalam urusan agama, sosial, ekonomi maupun politik (musyawarah);
- 2) Merehabilitasi Muhajirin Makkah di Madinah, melalui pertalian persaudaraan yang dibuat oleh Nabi Muhammad antara kaum Anshar dan kaum Muhajirin. Hal ini penting, mengingat posisi Muhajirin tidak berharta melainkan bermodal kecakapan bertani (mengelola alam). Sementara, Anshar merepresentasikan pemilik modal sehingga pertalian persaudaraan ini berdampak pada hubungan ekonomi dalam perkongsian pemodal dan pemilik kecakapan, yakni antara Muhajirin dan Anshar. Hasil dari kebijakan tersebut dapat menciptakan kesejahteraan ekonomi umat, baik Anshar maupun Muhajirin;
- 3) Menciptakan kedamaian dalam negara. Kehadiran Nabi Muhammad saw. dan rombongan Muhajirin ke Madinah bisa menjadi solusi perdamaian antara suku Khazraj dan Aus yang sebelumnya berselisih untuk menguasai Madinah;
- 4) Mengeluarkan hak dan kewajiban warga negara. Untuk merawat perdamaian yang sudah ditanam oleh kedatangan Islam, Nabi Muhammad saw. bersepakat dengan para sahabat dan warga dalam penentuan batas-batas hak dan kewajiban warga negara Madinah;
- 5) Membuat konstitusi Negara. Pasca Madinah stabil sebagai negara, untuk menjamin hak dan kewajiban warga Negara, Nabi Muhammad saw. menetapkan konstitusi Negara;
- 6) Menyusun Pemerintah Madinah; serta
- 7) Meletakkan dasar-dasar keuangan negara.

Dalam rangka membangun pondasi bagi kehidupan bernegara yang kokoh, Rasulullah saw. melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut di Madinah. Adapun kebijakan-kebijakan dasar keuangan negara menjadi salah satu bagian dalam bangunan kehidupan bernegara yang dirintis di Madinah. Tujuh kebijakan awal yang diterapkan oleh Nabi Muhammad saw. adalah tatanan infrastruktur sosial ekonomi dan politik umat yang wajib hadir sebelum tatanan kebijakan keuangan negara dilaksanakan. Artinya, setelah terciptanya stabilitas sosial ekonomi dan politik umat, dilanjutkan dengan penetapan kebijakan keuangan negara melalui sumber pemasukan dan pengeluaran negara Madinah saat itu.

4.2 Prinsip-Prinsip Kebijakan Ekonomi yang Digali Rasulullah dari Al Quran

Rasulullah saw. menawarkan konsep baru dalam bidang keuangan negara ketika menjadi pemimpin negara pertama. Seluruh pembelanjaan kebutuhan negara disesuaikan dengan jumlah pendapatan negara yang telah terkumpul sehingga status harta tersebut menjadi milik negara. Baitul Maal yang bertempat di Masjid Nabawi menjadi tempat pengumpulan pendapatan negara sekaligus sebagai pusat pemerintahan dan tempat tinggal Rasulullah saw. Trias politica negara (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif) di bawah kendali Rasulullah saw. namun tetap melibatkan sahabat-sahabat untuk meminta pendapat dan petunjuk Allah Swt. melalui firman-firmanNya. Dalam kepemimpinannya, Rasulullah saw. juga menerapkan kebijakan fiskal dan moneter. Dampak dari kebijakan fiskal yang diterapkan oleh Rasul saw. meliputi peningkatan pendapatan nasional, tingkat partisipasi kerja, pajak, anggaran dan kebijakan fiskal khusus. Salah satu kebijakan moneter di zaman Rasul saw. meliputi penggunaan mata uang dinar dan dirham. Selain itu, Rasulullah saw. juga mendorong masyarakat untuk menyebarkan penggunaan akad kerjasama dan qaribul hasan dalam rangka percepatan peredaran uang. Adapun prinsip-prinsip kebijakan Ekonomi yang digali Rasulullah saw. dari Alquran meliputi

- a. Allah SWT sbg penguasa dan pemilik absolut, hal ini termaktub dalam QS. Al-A'raf ayat 10 sebagai berikut;

وَلَقَدْ مَكَّنَّاكُمْ فِي الْأَرْضِ وَجَعَلْنَا لَكُمْ فِيهَا مَعْرَاضًا لَّئَلَّامًا تَشْكُرُونَ

Sesungguhnya Kami telah menempatkan kamu sekalian di muka bumi dan Kami adakan bagimu di muka bumi (sumber) penghidupan. Amat sedikitlah kamu bersyukur.

- b. Manusia sebagai Khalifah di bumi;
- c. Semua yg dimiliki dan didapatkan manusia adalah seizin Allah SWT;
- d. Kekayaan harus berputar, sebagaimana disebutkan dalam al-Qur'an sebagai berikut;

- i. QS. Al-Humazah ayat 1-3

وَلَوْلَا كُنَّا هُنَّ لَمْزَةً لَّذِي جَمَعَ مَالًا وَعَدَّدَ يَحْسَبُ أَنَّ مَالَهُ أَخْلَدَ

Kecelakaanlah bagi setiap pengumpat lagi pencela, yang mengumpulkan harta dan menghitung-hitung, dia mengira bahwa hartanya itu dapat mengekalkannya.

- ii. QS. Al-Hasyr ayat 7

وَأَوْحَيْنَا إِلَىٰ آلِ مُوسَىٰ أَنْ أَعْرِضُوا إِلَيْنَا خِزْيَتَهُمْ فَذَلِكُم مَّا كُنْتُمْ تَكْفُرُونَ
إِنَّهُمْ وَأَخْوَانُهُم وَبَنَاتُهُمْ يَتَزَلَّلُونَ بِأَنْوَابِهِمْ مِنَ الْقَوْمِ فَهُمْ فِي مَا نَسَبُوا لَمْ يَلْمُوكَ وَمَا كُنْتَ تَلْمُزُهُمْ

Dan kami ilhamkan kepada ibu Musa; "Susunlah dia, dan apabila kamu khawatir terhadapnya maka jatuhkanlah dia ke sungai (Nil). Dan janganlah kamu khawatir dan janganlah (pula) bersedih hati, karena sesungguhnya Kami akan mengembalikannya kepadamu, dan menjadikannya (salah seorang) dari para rasul. (Al-Qasas 28:7)

- e. Eksploitasi ekonomi (riba) harus dihilangkan, terdapat dalam QS. Al-baqarah 275 sebagai berikut;

الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لَا يَقْوَمُونَ إِلَّا كَمَا يَقْوَمُ الَّذِي يَخْتَلِعُ السُّعْيَاتَيْنِ مِنَ الْأَمْسِ ذَلِكَ وَتَهُمُ
قَالُوا إِنَّمَا الْبَيْعُ مِثْلَ الرِّبَا وَإِنَّمَا الَّذِي الْبَيْعُ وَحَرَّمَ الرِّبَا فَمَنْ جَاءَكُمْ مِنْكُمْ بِحِطَّةٍ مِنْ رَبِّهِ فَلْيُتَّقِ
رَبَّهُ مِمَّا كَسَبَ وَادْرَأْ إِلَى اللَّهِ مِنْ حَذَرِ لَوْمَاتِهِ إِنَّكُمْ إِلَيْهِ تُرْجَعُونَ

Orang-orang yang makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), maka baginya apa yang telah diambilnya

Dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. Orang yang kembali (mengambil riba), maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya. (Al-Baqarah 2:275)

- f. Waris sebagai instrumen distribusi sebagaimana dijelaskan secara detail dan komprehensif dalam QS. An-Nisa 11-12 sebagai berikut:

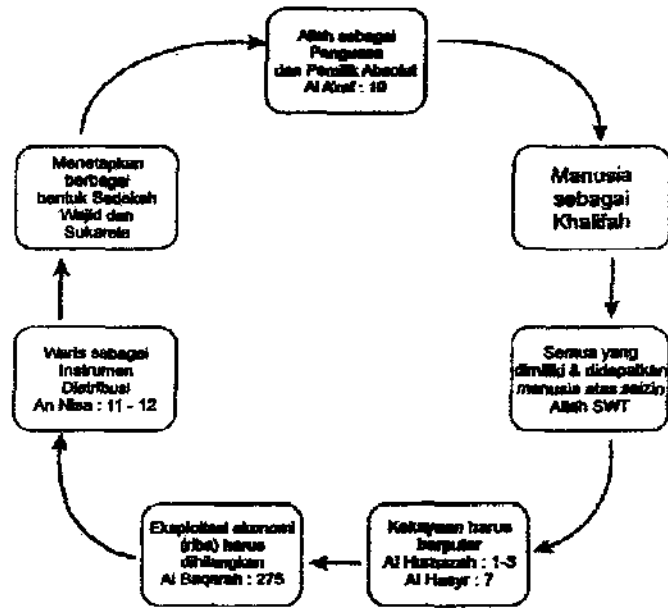
يُوصِيكُمُ اللَّهُ فِي لَوَاتِكُمُ لِلذَّكَرِ مِثْلَ حَظِّ الْأُنثَىٰ لِلَّذِينَ هُنَّ أُزْوَاجٌ لَكُم مِمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ وَلَوْلَا ذِكْرُ اللَّهِ لَفَعَلْنَا لَكُمْ عَلَيْهِمْ مَنَاسِكًا وَكُلُّ شَيْءٍ عِنْدَ اللَّهِ بِحُسْنِ عِلْمٍ ۗ وَإِذَا كَانَ مِنَ الْمُتَرَكِّينَ يَتَرَكُ الْوَالِدَ وَالْوَالِدَاتُ وَالْأَقْرَبُونَ وَلَكُلٌّ مِمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ وَلَكُلٌّ مِمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ وَلَكُلٌّ مِمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ وَلَكُلٌّ مِمَّا تَرَكَ الْوَالِدَانِ وَالْأَقْرَبُونَ

Allah mensyariatkan bagimu tentang (pembagian pusaka untuk) anak-anakmu. Yaitu: bahagian seorang anak lelaki sama dengan bagahian dua orang anak perempuan; dan jika anak itu semuanya perempuan lebih dari dua, maka bagi mereka dua pertiga dari harta yang ditinggalkan; jika anak perempuan itu seorang saja, maka ia memperoleh separo harta. Dan untuk dua orang ibu-bapa, bagi masing-masingnya seperenam dari harta yang ditinggalkan, jika yang meninggal itu mempunyai anak; jika orang yang meninggal tidak mempunyai anak dan ia diwarisi oleh ibu-bapanya (saja), maka ibunya mendapat sepertiga; jika yang meninggal itu mempunyai beberapa saudara, maka ibunya mendapat seperenam. (Pembagian-pembagian tersebut di atas) sesudah dipenuhi wasiat yang dia buat atau (dan) sesudah dibayar utangnya. (Tentang) orang tuamu dan anak-anakmu, kamu tidak mengetahui siapa di antara mereka yang lebih

dekat (banyak) manfaatnya bagimu. Ini adalah ketetapan dari Allah. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana. (An-Nisa' 4:11)

Dan bagimu (suami-suami) seperdua dari harta yang ditinggalkan oleh isteri-isterimu, jika mereka tidak mempunyai anak. Jika isteri-isterimu itu mempunyai anak, maka kamu mendapat seperempat dari harta yang ditinggalkannya sesudah dipenuhi wasiat yang mereka buat atau (dan) seduah dibayar utangnya. Para isteri memperoleh seperempat harta yang kamu tinggalkan jika kamu tidak mempunyai anak. Jika kamu mempunyai anak, maka para isteri memperoleh seperdelapan dari harta yang kamu tinggalkan sesudah dipenuhi wasiat yang kamu buat atau (dan) sesudah dibayar utang-utangmu. Jika seseorang mati, baik laki-laki maupun perempuan yang tidak meninggalkan ayah dan tidak meninggalkan anak, tetapi mempunyai seorang saudara laki-laki (seibu saja) atau seorang saudara perempuan (seibu saja), maka bagi masing-masing dari kedua jenis saudara itu seperenam harta. Tetapi jika saudara-saudara seibu itu lebih dari seorang, maka mereka bersekutu dalam yang sepertiga itu, sesudah dipenuhi wasiat yang dibuat olehnya atau sesudah dibayar utangnya dengan tidak memberi mudharat (kepada ahli waris). (Allah menetapkan yang demikian itu sebagai) syari'at yang benar-benar dari Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Penyantun. (An-Nisa' 4:12)

- g. Menetapkan berbagai bentuk sedekah, baik yang bersifat wajib maupun sukarela. Berikut diagram Tujuh (7) prinsip kebijakan ekonomi zaman Rasulullah saw. semasa awal pemerintahannya di Madinah:



Gambar 4. 1 Prinsip-prinsip Kebijakan Ekonomi Rasulullah saw. di Madinah Sumber: diolah penulis dari Zainal dkk (2018)

4.1 Keuangan dan Pajak pada Zaman Rasulullah SAW.

Pada awal kepemimpinannya, Rasulullah saw. hanya dibantu sekretaris Bilal dan delegasi negara lainnya yang berkerja tanpa gaji mengingat kondisi negara yang belum memiliki sumber pendapatan. Adapun kondisi keuangan dan pajak zaman Rasulullah adalah sebagaimana berikut

- a. Belum adanya sumber pemasukan dan pengeluaran tetap;
- b. Rasulullah saw. Menerapkan Dasar Anggaran di mana penghasilan (pemasukan) yang menentukan besar kecilnya pengeluaran. Artinya, sistem anggaran yang diterapkan adalah Balanced Budgetting (Anggaran berimbang) di mana pengeluaran yang dilakukan disesuaikan dengan jumlah pendapatan negara pada waktu tertentu; dan

- c. Kebijakan anggaran tidak diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi karena negara masih dalam upaya pencapaian eksistensi sehingga masih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan negara dan masyarakat.

4.2 Kategorisasi Sumber Penerimaan Zaman Rasulullah

Pada masa pemerintahan Rasulullah saw., konsep anggaran berimbang dipraktikan dan diberlakukan. Zakat dan "Usyur adalah pendapatan yang paling utama bagi negara saat Rasulullah masih hidup. Zakat dan "Usyur (zakat hasil pertanian) menjadi kewajiban dalam agama dan termasuk salah satu pilar Islam. Sebagaimana firman Allah dalam QS At-Taubah ayat 60:

﴿ إِنَّمَا الْمَسْئَلَةُ لِلْقُرْآنِ وَالْمُسْكِينِ وَالْمُعَلِّمِينَ عَلَيْهِمْ وَأَشْرَافُهُمْ قَوْلُهُمْ وَوَلِي الْأَرْكَانِ وَالْمُتَرَمِّمِينَ وَوَلِي سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ يُؤْتُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ حِكْمًا

Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibagut hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.

Sedangkan, sumber pendapatan lain di luar zakat pada masa Rasulullah saw. antara lain (Zainal dkk, 2018)

- a. Uang tebusan untuk para tawanan perang;
- b. Pinjaman setelah menaklukkan kota Mekkah sebelum Perang Hawazin sebesar 30.000 dirham dari Abdullah bin Rabi'ah serta pinjaman pakaian dan tunggangan dari Sufyan bin Umayyah;
- c. Khumus atau Rikaz dari harta karun temuan pada periode sebelum Islam;
- d. Amwal Fadilah, yakni harta karun dari kaum muslim yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau muslim yang meninggalkan negerinya;
- e. Wakaf;
- f. Nawaib, yakni pajak yang dibebankan kepada kaum muslim yang kaya dengan persentase yang cukup besar; dan
- g. Bentuk lain dari sedekah seperti kurban dan kafarat.

Hal unik lainnya dari kepemimpinan Rasulullah saw. adalah tidak adanya pencatatan seluruh penerimaan negara yang disebabkan minimnya jumlah muslim yang bisa membaca, menulis, dan menghitung. Selain itu, bukti pembayaran masih dibuat dalam bentuk sederhana, pendistribusian penerimaan negara masih dilakukan dalam lingkup lokal, bukti penerimaan dari daerah yang berbeda tidak umum digunakan, dan ghanimah digunakan dan didistribusikan setelah terjadi peperangan tertentu. Pencatatan diserahkan pada petugas pengumpul kemudian diperiksa secara langsung oleh Rasulullah saw. Beberapa Instrumen Penerimaan Negara yang berasal dari nonzakat meliputi

a. Usyur

'Usyur merupakan pajak yang harus dibayar oleh para pedagang muslim maupun nonmuslim. Secara etimologi, 'usyur berarti sepersepuluh (1/10). Secara terminologi, 'usyur berarti pajak yang dikenakan terhadap barang dagangan yang masuk ke negara Islam atau yang ada di negara Islam itu sendiri. Istilah lain 'usyur adalah pajak perdagangan atau Bea cukai, yang mana sudah ada pada masa sebelum Islam. Pemerintahan Yunani telah memungut pajak terhadap barang dagangan yang datang dari luar negeri Athena. Pemerintahan Mesir Kuno juga menerapkan 'usyur yang justru membawa keuntungan besar bagi kekuasaan Romawi di Mesir. Pada masa pemerintahan Islam, Mesir Kuno tetap melanjutkan sistem ini. Negara Islam mengambil Bea cukai dari setiap barang dagangan yang datang dari negara lain.

Pada masa Rasulullah saw. dan masa Abu Bakar As Siddiq, istilah 'usyur belum dikenal. Usyur mulai dikenal pada masa kekhalifahan Umar Ibn Khattab dan terus dikembangkan pada masa sesudah pemerintahannya. Latar belakang penerapan 'usyur berawal dari laporan Musa al-Asy'ari bahwa para pedagang muslim yang berdagang ke wilayah nonmuslim dipungut pajak perdagangan oleh pemerintah wilayah setempat. Sehingga, untuk menegakkan keadilan dan kesetaraan dalam perdagangan internasional, Khalifah Umar Ibn Khatab memutuskan untuk memungut

pajak dari orang-orang nonmuslim yang berdagang ke wilayah Islam.

Penduduk yang pertama kali dipungut 'usyur adalah kafir harti dari penduduk Ming. Mereka menulis surat kepada Khalifah Umar ibn Khatib yang isinya: "Izinkan kami berdagang ke wilayahmu dan ambillah 'usyur dari kami". Setelah bermusyawarah dengan para sahabat, Umar Ibn Khatib kemudian menetapkan 'usyur bagi pedagang nonmuslim yang berdagang di wilayah Islam.

Dalam menerapkan 'usyur, Khalifah Umar menunjuk petugas yang berwenang memungut 'usyur. Kemudian, didirikanlah lembaga 'Thaifah al-'usyur'. Lembaga ini bertugas memungut 'usyur, memberi sertifikat kepada pedagang yang telah melunasi 'usyur, dan memberi sanksi kepada mereka yang enggan membayar usyur.

Pada umumnya, semua jenis komoditas perdagangan yang masuk ke negara Islam adalah objek 'usyur. Adapun ketentuan dasar terkait 'usyur yang ditulis oleh Abu Yusuf dalam kitabnya sebagai berikut (Irkhami, 2019)

1. Barang-barang wajib pajak adalah yang dimaksudkan sebagai komoditas perdagangan;
2. Bila pedagang adalah seorang muslim, besarnya pajak adalah 2,5 persen (pajak dihitung berdasarkan jumlah total komoditas);
3. Bila pedagang adalah seorang dhimmi, besarnya pajak adalah 5 persen;
4. Bila pedagang adalah orang asing, besarnya pajak adalah 10 persen;
5. Pajak boleh dibayarkan dalam bentuk uang tunai maupun barang;
6. Batas minimal barang wajib pajak adalah sama dengan ketentuan nishab dalam zakat, yaitu senilai dengan 200 dirham;
7. Bila pedagang tinggal selama lebih dari satu tahun,

8. Pedagang muslim dan dhimmi hanya dikenakan sekali pajak untuk komoditas yang sama;
9. Bila pedagang asing telah pulang ke negaranya dan kemudian kembali lagi, ia dikenakan pajak lagi;
10. Bukti pembayaran pajak harus menyebutkan jumlah pajak yang dibayarkan, nilai barang kena pajak, dan tanggal pembayaran pajak;
11. Pajak dikenakan untuk perdagangan antar provinsi di negara Islam;
12. Besar kecilnya beban pajak memperimbangan kebijakan yang berlaku di negara-negara lain;
13. Barang yang bernilai sedikit dibebaskan dari pajak; serta
14. Barang kebutuhan pokok dibebaskan dari pajak atau dibebani pajak dengan pertimbangan lain.

Dari 14 ketentuan di atas, faktor penentu tingkatan 'usyur adalah status pedagang atas kewarganegaraannya dan agamanya. Hal tersebut wajar dan adili untuk konsistensi sosio-politik saat ini.

'Usyur merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang dipraktikkan pada masa awal Islam hingga masa kekhalifahan bani Abbasiyah sejak dimulainya perdagangan antar wilayah. Adapun kadarnya beragam dengan ketentuan bagi pedagang kafir sebesar 10%, bagi kafir dzimmi 5%, dan bagi pedagang muslim 2,5% yang dipungut setiap tahun (Wahisana, 2016).

Pada awalnya, 'usyur merupakan pajak perdagangan yang dikenakan kepada pedagang nonmuslim yang melakukan perdagangan di negara Islam. Dalam perkembangan selanjutnya, 'usyur juga ditetapkan kepada pedagang muslim. Dalam penungutan 'usyur, Umar Ibn al-Khathab memperincikan dua hal yaitu, barang-barang yang dikenakan 'usyur hanya barang perdagangan dan

nilainya mencapai 200 dirham. Terhadap barang-barang kebutuhan pokok, Umar tidak mengenakan 'usyur.

Menindaklanjuti konsep 'usyur pada masa Khalifah Umar, menurut Abu Yusuf, pajak perdagangan internasional ('usyur) hanya dikenakan pada barang dagangan, bukan pada barang keperluan pribadi. Dalam kitab al-Kharaj dijelaskan, jika ada orang yang melewati pos bea cukai dengan membawa barang yang bukan untuk diperdagangkan, barang tersebut tidak dikenai bea masuk. Jika golongan zimmi melewati pos bea cukai, mereka dikenakan 5% (naf' al-'usyur). Pajak bea masuk ('usyur) hanya dikenakan untuk tujuan perdagangan.

Rate of 'Usyur (Tingkat pajak perdagangan) berkisar 2,5% per tahun untuk pedagang muslim, 5% per tahun untuk ahlu zimmah, dan 10%, per tahun untuk pedagang kafir hartbi. Kadar 'usyur yang dipungut adalah omset yang mencapai 20 diram untuk emas dan 200 dirham untuk perak seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini (M. dan R. K. Ghazali 2018).

Tabel 4.1
Kadar 'Usyur

Kadar 'Usyur	Waktu	Pedagang
2,5%	Tahun	Muslim
5%	Tahun	Zimmi
10%	Tahun	Hartbi

Dalam membertukakan ketahanan 'usyur, Umar selalu menerapkan prinsip keadilan. Hal ini terbukti dari rate of 'usyur yang diterapkan ketika para pihak lain mengemukakan 'usyur terhadap pedagang muslim di negeri mereka. Pedagang muslim dikenakan seperempat dari kewajiban pedagang hartbi karena para muslim juga dikenakan zakat perdagangan yang dikeluarkan tiap tahun.

b. Jizyah

Secara bahasa, jizyah berasal dari kata jaza' yang berarti penggantian (kompensasi) atau balasan atas suatu kebaikan atau kejahatan. Secara terminologi, jizyah adalah pajak yang dikenakan kepada warga nonmuslim sebagai imbalan untuk jaminan kehidupan yang diberikan oleh negara Islam. Selain itu, jizyah merupakan pajak jiwa bagi nonmuslim yang tinggal di wilayah Daulah Islamiyah.

Jizyah dipungut dari warga nonmuslim yang bersedia membuat perjanjian dengan pemerintah sebagai wujud loyalitas kepada pemerintah Islam, konsekuensi dari perlindungan, jaminan keamanan jiwa dan harta, fasilitas ekonomi dan sosial yang diberikan pemerintah Islam kepada mereka, dan sebagai kompensasi dibebaskan dari kewajiban ikut perang. Ada yang berpendapat bahwa jizyah yang dipungut dari warga negara nonmuslim merupakan sewa untuk tinggal di negara Muslim (Hidayati 2018).

كَلِمَاتُ الْكٰفِرِيْنَ لَا يُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُوْنَ مَا حَرَّمَ اللّٰهُ وَرَسُوْلُهُ وَلَا يَتَّبِعُوْنَ نَبِيْنَ اَلْتَقَىٰ مِنْ
الْكٰفِرِيْنَ اَوْ ثَوَّ اَلْكِتٰبِ حَتّٰى يُؤْتُوْا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ مُّسْتَضَرُّوْنَ

"Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan hari akhir. Mereka tiada mengharamkan apa yang telah diharamkan Allah dan Rasul-Nya dan tiada pula beragama dengan agama yang benar (yaitu) dari orang-orang ahli kitab, kecuali jika mereka membayar pajak dengan tangannya sendiri, sedang mereka orang yang lemah". (QS At-Taubah [9]: 29)

Satu-satunya ayat yang menyebut jizyah ini turun ketika terjadi Perang Tabuk, pertempuran terakhir yang diikuti Rasulullah. Latar belakang perang tersebut adalah pertikaian antara Dār al-Islām dengan Dār al-ḥarb. Memanfaatkan situasi ini, setelah wahyu turun, Nabi mengimbau para pemimpin dan raja nonmuslim untuk memeluk Islam atau membayar jizyah. Pilihan bagi yang tidak mau menerima tawaran itu adalah perang (Irkhami, 2019).

Jizyah juga disebut sebagai pajak perlindungan. Jika nonmuslim mau hidup dengan tenang dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah Islam, mereka harus membayar jizyah. Perlindungan di sini adalah perlindungan dari gangguan dari dalam maupun dari pihak luar. Hal ini dinilai adil karena penduduk muslim juga dibebani beberapa instrumen biaya yang harus dikeluarkan ke negara seperti zakat (Rahman, 2015).

Selain itu, jizyah juga dapat dipahami sebagai bentuk penghargaan yang diberikan kepada warga nonmuslim atas ketundukannya kepada hukum Islam. Dengan demikian, seorang warga negara hanya dapat dikategorikan sebagai dhimmi bila dia telah tunduk kepada peraturan pemerintah Islam. Dalam hal perekonomian, hal ini lebih menguntungkan bagi mereka dibandingkan dengan kondisi mereka bila tidak mau tunduk pada hukum yang berlaku (Irkhami, 2019).

Kelompok nonmuslim pertama yang membuat perjanjian membayar jizyah kepada pemerintahan Islam pada masa Rasulullah adalah kaum Nasrani Najran kemudian diikuti oleh masyarakat Bahrain yang menganut paham Zoroastri. Warga nonmuslim yang wajib membayar jizyah adalah laki-laki dewasa yang merdeka (bukan budak). Wanita, anak-anak, orang tua, pendeta, pengemis, dan orang gila tidak dikenakan wajib jizyah. Sedangkan, mereka yang tidak mampu membayar mendapat subsidi dari negara (Hidayati 2018).

Al-Qur'an tidak menetapkan jumlah yang paten untuk jizyah. Sedangkan, as-Sunnah menyebutkan berbagai besaran yang bervariasi. Pada prinsipnya, besarnya pungutan didasarkan pada "kemampuan untuk membayar" atau tidak memberatkan bagi wajib pajak (ahl al-dhimmah). Salah satu wujud penerapan prinsip tersebut adalah bahwa anak-anak dan wanita tidak diwajibkan membayar jizyah (Irkhami, 2019).

Tingkat pajak dalam sistem perpajakan masa awal Islam menekankan pada kriteria kesamaan dan prinsip "kemampuan untuk membayar." Abu Yusuf berpendapat bahwa penguasa memiliki kewenangan untuk mengurangi atau menambah tingkat pajak sesuai dengan produktivitas tanah dan kemampuan wajib pajak. Demikian halnya, tingkat beban jizyah tidak ditetapkan di awal sebab penetapannya mempertimbangkan perubahan sesuai dengan kemampuan para pembayar pajak. Oleh karena itu, perbedaan tingkat jizyah (12, 24, dan 48 dirham per tahun) dibebankan sesuai dengan kemampuan membayar ahli al-dhimmah' (Irkhami, 2019).

Pada masa Rasulullah saw., beliau memerintahkan kepada Muadz bin Jabal atas ahli kitab di Yaman bahwa besarnya jizyah bagi masing-masing kepala adalah sebagai berikut (M. Ghazali dan Khoirunnisa, 2018)

- 1 dinar/tahun;
- Jika memiliki 30 ekor sapi, maka jizyah-nya 1 ekor sapi tabi' (sapi umur 1 tahun);
- Jika memiliki 40 ekor sapi, maka jizyah-nya 1 ekor musinah; serta
- Penghasilan dari tanah 1/10 bila diairi dengan hujan dan 1/5 bila menggunakan biaya.

Di antara ahli kitab yang membayar jizyah yaitu penduduk Najran yang beragama kristiani. Kewajiban membayar jizyah akan hilang setelah masuk Islam (Khoirunnisa dan Ghazali 2018).

Pada masa Umar Ibn Khatab, wilayah kekuasaan Islam semakin meluas. Di berbagai wilayah tersebut, terdapat banyak kaum Nasrani dan Kafir zimmi yang belum masuk Islam dan wajib membayar jizyah. Oleh karena itu, Khalifah Umar membuat sistem dan aturan baru tentang jizyah dengan tujuan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh warga

negara. Umar menetapkan jizyah yang beragam, bergantung pada kondisi ekonomi dan kemampuan para wajib jizyah tersebut. Adapun rate of jizyah yang diterapkan pada masa Umar adalah sebagai berikut:

Tabel 4. 2
Kadar Jizyah

Penduduk	Kadar
Warga nonmuslim yang kaya	48 dirham/tahun
Warga nonmuslim yang ekonomi menengah	24 dirham/tahun
Petani, buruh, rakyat miskin	12 dirham/tahun

Dalam pemungutan jizyah, Umar memberikan kelonggaran dan keringanan kepada (Irkhami, 2019):

- 1) Warga negara yang miskin dan tidak mempunyai pekerjaan dan keahlian.
- 2) Penjaga kuil dan para pendeta yang hanya menetap di tempat.
- 3) Laki-laki yang tidak mampu bekerja dan tidak mempunyai harta.
- 4) Orang yang hilang ingatan.

Namun, tiga golongan di atas dikenakan jizyah bila mereka sudah mempunyai harta atau membaik perekonomiannya. Pembayaran jizyah sangat fleksibel karena tidak harus dibayarkan dengan uang tunai tetapi dapat dibayarkan dengan ternak dan barang dagangan. Jizyah merupakan bentuk dari dakwah Islam dalam rangka mengajak umat nonmuslim masuk Islam secara persuasif. Jika mereka masuk militer, mereka dibebaskan dari kewajiban jizyah. Kewajiban jizyah berakhir bagi mereka yang masuk Islam. Hal ini didasarkan pada hadis Nabi:

"Tidak ada kewajiban membayar jizyah bagi orang yang telah masuk Islam". (HR Ahmad dan Abu Daud)

Setelah keruntuhan Islam di Turki Usmani dan Spanyol, istilah jizyah tidak ada lagi. Hal ini disebabkan

daerah-daerah Islam telah dikuasai oleh orang-orang kafir sehingga pajak terhadap warga nonmuslim tidak ada lagi. Pada zaman modern, pajak jiwa yang dipungut oleh pemerintah terhadap warga asing yang masuk dan atau menetap dalam wilayah kekuasaan suatu pemerintahan adalah dalam bentuk visa.

c. Kharaj

Kharaj berasal dari kata *kharaja-yakhruju-khurujan* yang artinya keluar. Secara terminologi, kharaj berarti pajak yang dikeluarkan atas tanah yang ditaklukan oleh pasukan Islam. Kharaj dikenal setelah perang Khaibar ketika Rasulullah saw. memperbolehkan orang-orang Yahudi Khaibar memiliki kembali tanah mereka dengan syarat mengeluarkan separuh dari hasil panen tanah tersebut kepada pemerintah Islam sebagai kharaj (pajak).

Kharaj menurut bahasa al-ghullah yaitu penghasilan atau tanah taklukan kaum muslimin dengan jalan damai yang pemiliknya menawarkan untuk mengolah tanah itu sebagai pengganti sewa tanah dan bersedia memberikan sebagian dari hasil produksinya. Jumlah kharaj-nya setengah dari hasil produksi (M. dan R. K. Ghozali 2018).

Pada masa Umar Ibn Khatab, pengurusan kharaj mulai diatur secara sistematis dan ditertibkan. Umar mengatur administrasi kharaj dengan mendirikan diwan al-kharaj. Banyaknya daerah yang berhasil direbut oleh pasukan Islam menghasilkan banyak harta rampasan perang berupa Fai dan Kharaj yang saat itu banyak terdapat di daerah bekas kerajaan Romawi dan Sasanid sehingga membutuhkan sistem penilaian, pengumpulan dan pendistribusian yang teratur. Umar mengutus Usman ibn Hanif untuk mengatur batas tanah di Sawad yang ternyata mencapai luas 150 juta jarib.

Di sepanjang masa, kharaj merupakan sumber penerimaan utama negara Islam. Dana tersebut dikuasai oleh komunitas dan bukan kelompok-kelompok khusus. Besaran kharaj ini sesuai dengan kebijakan imam " (Wibisana 2016).

Pemungutan kharaj terhadap setiap lahan pertanian berbeda karena jumlah pajak setiap lahan pertanian ditentukan oleh kualitas tanah dan kemampuan memikul pajak. Pemungutan kharaj pada masa Rasulullah bersifat tidak tetap, bergantung pada jenis tanaman dan tingkat kesuburan tanah. Rasul memungut pajak yang lebih besar untuk kebun anggur dan kebun kurma dibandingkan dengan pajak untuk ladang gandum. Pada masa Umar, kharaj juga dipungut berdasarkan tingkat kesuburan tanah, lokasi, dan lingkungan tempat tanah itu berada.

Dengan demikian, ada tiga faktor yang diperhatikan dalam pemungutan kharaj, yakni

- 1) Karakteristik kesuburan tanah
- 2) Karakteristik jenis tanaman yang dihasilkan, baik dari segi jumlah yang dihasilkan maupun dari segi kualitas tanamannya.

Hal ini berkaitan erat dengan mutu dan daya jual tanaman yang dihasilkan. Misalnya, padi-padian berbeda pajaknya dengan sayur-sayuran

- 3) Karakteristik jenis pengairan

Pengairan ini terbagi atas empat kategori, yakni tanah yang diairi oleh sungai maupun mata air, tanah yang diairi oleh tenaga manusia maupun hewan, tanah yang diairi oleh air hujan, dan tanah yang tidak membutuhkan pengairan dan kesuburannya didapat secara alamiah. Beban kharaj untuk setiap kategori pengairan tersebut berbeda. Beban kharaj untuk tanah yang diairi dengan air sungai berbeda beban kharaj untuk tanah yang diairi dengan bantuan tenaga manusia.

Abu Yusuf memberikan pertimbangan bahwa sistem irigasi merupakan faktor utama dalam menetapkan tarif kharaj sedangkan faktor kualitas tanah dan jenis tanaman merupakan faktor terakhir.

Cara memungut kharaj ada dua:

- 1) Kharaj Muqassimah (perbandingan). Cara ini ditetapkan berdasarkan hasil tanah, misalnya $\frac{1}{2}$ dan $\frac{1}{3}$ dari hasil tanaman yang dipungut pada setiap kali panen.
- 2) Kharaj Wazifah (tetap). Beban khusus yang diberikan pada lahan pertanian sebanyak hasil panen atau persatuan lahan yang kewajibannya dikenakan setelah lewat satu tahun.

Menurut Abu Yusuf, pemungutan karaj dengan cara wazifah akan berbeda pada setiap hasil tanaman. Hal ini dapat dilihat dari rate of kharaj yang diterapkan pada masa Umar Ibn Khatab, seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4. 3

Rate of Kharaj pada Masa Khalifah Umar Bin Khattab

Jenis Tanaman	Kadar	Tempo
Anggur dan kurma	10 dirham/jarib	Tahun
Tebu	6 dirham/jarib	Tahun
Alfafa (makanan kuda dan sapi)	5 dirham/jarib	Tahun
Gandum	4 dirham/jarib	Tahun
Jelai	2 dirham/jarib	Tahun

Di masa Umar Ibn Khatab, rate of kharaj di Irak dapat dilihat pada tabel di bawah ini, seperti yang dikutip Ali Sakti dari Hazanuzzaman.

Tabel 4. 4

Rate of Kharaj di Irak

Standar	Kadar kharaj
1 gantang gandum basah	2 dirham
1 gantang jagung basah	4 dirham
1 gantang anggur basah	5 dirham
1 gantang kayu krom basah	10 dirham

Pada masa Ali R.A., kharaj untuk lahan gandum yang produktif sebesar 1.5 dirham/jarib dan satu sha'/jarib, kharaj untuk lahan gandum yang kurang produktif sebesar satu dirham, sedangkan kharaj untuk lahan yang sedikit produktif sebesar 1/3 dirham. Ketiga jenis lahan tadi merupakan lahan

yang diairi oleh air sungai Euprates seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 4. 5

Rate of Kharaj untuk Lahan Gandum

Jenis Tanaman	Kadar	Tempo
Lahan gandum yang produktif	1.5 dirham/jarib	Tahun
Lahan gandum yang kurang produktif	1 dirham/jarib	Tahun
Lahan yang sedikit produktif	1/3 dirham/jarib	Tahun

Untuk tanaman jelai, kharaj yang ditetapkan adalah setengah dari tarif lahan gandum, lahan kurma, dan anggur sebesar 10 dirham/jarib, seperti tabel di bawah ini.

Tabel 4. 6

Rate of Kharaj untuk Jelai, Kurma dan Anggur

Jenis Tanaman	Kadar	Tempo
Jelai	1.5 dirham/jarib	Tahun
Kurma dan anggur	10 dirham/jarib	Tahun

Adapun tarif kharaj berdasarkan pengairan adalah 40% dari hasil pertanian yang diairi oleh air hujan dan 30% untuk tanaman yang diairi oleh irigasi buatan. Bila terjadi gangguan dengan irigasi yang mengakibatkan kerugian pada petani, tanah pertaniannya tidak dikenakan kharaj. Petani yang tidak mampu membayar kharaj diberi tenggang waktu untuk melunasi kharajnya. Akan tetapi, jika seorang petani mempunyai iktikad yang tidak baik dan tidak mau membayar kharaj, pemerintah dapat memaksa untuk membayar kharajnya. Ini berarti, pemerintah Islam sangat luhur dan konsisten terhadap peraturan perpajakan seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4. 7

Rate of Kharaj untuk Hasil Pertanian

Jenis Tanaman	Kadar	Tempo
Hasil pertanian yang diairi oleh air hujan	40%	Tahun
Hasil pertanian yang diairi oleh irigasi	30%	Tahun

d. Khums

Khumus merupakan seperlima bagian dari pendapatan

dan digunakan oleh negara untuk biaya pembangunan. Penggunaan khumus perlu diperhatikan meskipun aturan pembagiannya telah jelas seperti pada QS. Al-Anfal ayat 41. Khumus, juga bisa diperoleh dari barang temuan (harta karun) sebagaimana terjadi pada periode Rasul (Rahman 2015).

﴿مِمَّا غَنِمُوا إِنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّذِينَ ظَنَمُوا وَالرَّسُولَ وَالَّذِينَ آمَنُوا وَالْمَسْكِينِ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَإِنَّ الْمَسْكِينِ لَإِنْ كُنْتُمْ ءَامِنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أُنزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفَتْحِ لَنْ نَجْعَلَ خِزَانَةً وَأَنَّ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ حَكِيمٌ﴾

Ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu bertman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari Furgaan, yaitu di hari bertemunya dua pasukan. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu. (Al-Anfal 8:41)

Dalam pembahasan khumus, Abu Ubaid menyebutkan beberapa harta yang terkena khumus. Harta yang pertama adalah ghanimah, sesuai dengan firman Allah Surah Al-Anfal ayat 41. Harta yang kedua adalah harta yang diperoleh melalui penambangan dan harta yang terpendam (rikaz). Harta yang ketiga adalah harta yang dipendam sebagaimana terjadi ketika mujahid dari as'sya'abi di mana seorang laki-laki menemukan 1.000 dinar yang dipendam di luar kota. Kemudian Umara datang kepadanya dan mengambil 1/5 dari harta itu sebesar 200 dinar. Sisanya diberikan pada orang yang menemukan. Kemudian, 200 dinar itu dibagikan kepada kaum muslimin (Khoirunnisa dan Ghozali 2018).

Ulama Syiah mengatakan bahwa sumber pendapatan apapun harus dikenakan khumus sebesar 20%. Sedangkan, ulama Sunni beranggapan bahwa ayat ini hanya berlaku untuk harta rampasan perang saja. 'Uman Abū 'Ubayd menyatakan bahwa yang dimaksud khumus itu bukan hasil perang saja, tapi juga barang temuan dan barang tambang. Dengan demikian, di kalangan ulama Sunni, ada sedikit perkembangan dalam memaknai khumus (Rahman 2015).

Abu Ubaid menyatakan bahwa ada tiga hukum yang diterapkan Umar kepada harta benda yang dipendam. Pertama, harta temuan diambil khumus-nya dan sisanya diberikan kepada yang menemukannya. Kedua, harta temuan tidak diberikan kepada yang menemukan namun diserahkan seluruhnya kepada Baitul Maal. Ketiga, harta temuan seluruhnya diberikan kepada yang menemukan dan tidak diserahkan ke Baitul Maal (Karim, 2006) (M. dan R. K. Ghazali 2018).

e. Ghanimah

Ghanimah merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang diperoleh dari hasil kemenangan dalam peperangan. Distribusi hasil ghanimah secara khusus diatur langsung dalam Alquran surah al-Anfal ayat 41. 4/5 dibagi kepada para prajurit yang ikut dalam perang sedangkan seperlimanya diberikan kepada Allah, Rasul-Nya, karib kerabat Nabi, anak-anak yatim, kaum miskin, dan ibnu sabil. Dalam konteks perekonomian modern, pos penerimaan ini boleh saja menggolongkan barang sitaan akibat pelanggaran hukum antar negara sebagai barang ghanimah (Rahman 2015).

Selain diatur dalam Surah Al-Anfal ayat 41, ghanimah juga dijelaskan dalam sebuah Hadis; "Aku diberi empat perkara yang tidak diberikan kepada nabi-nabi sebelumku; dijadikannya musuh-musuhku takut kepadaku sebulan sebelum peperangan terjadi, dijadikan bumi sebagai masjid dan tempat suci, barang siapa yang ingin salat, maka boleh melakukannya di atas bumi itu, dan dihalalkannya ghanimah kepadaku, yang tidak dihalalkan kepada umat umat sebelumku, juga aku diberi syafaat, dan setiap nabi diutus khusus kepada kaumnya, sedangkan aku diutus kepada umat manusia seluruhnya (HR Bukhari).

Menurut Al-Mawardi, ghanimah mencakup empat bagian, yaitu tawanan perang laki-laki (asro), tawanan perang perempuan dan anak-anak (sabaya), tanah, dan harta (Khoeruni 2015).

Pada awal Islam, tanah juga dipertimbangkan sebagai

ghanimah yang penggunaannya juga dibagi di antara para pengikut perang. Tetapi, di masa pemerintahan Khalifah 'Umar bin Khatab, tanah dikeluarkan dari ghanimah dan dibiarkan dikuasai para pemilik sebelumnya namun pemilik wajib membayar pajak tanah (kharaj). Ghanimah merupakan sumber pendapatan penting karena sering terjadi peperangan melawan orang kafir pada masa Rasulullah dan khulafa'u al-rasyidin. Wahyu yang menerangkan tentang pembagian barang rampasan perang dan pengeluaran negara turun setelah Perang Badar, yaitu pada tahun kedua setelah Hijrah ke Madinah (Wibisana 2016).

Walaupun tanah merupakan bagian dari ghanimah, konsekuensi penggarap tanah tersebut akan berbeda, sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan. Konsekuensi tersebut adalah beban yang harus dibayarkan oleh penggarap kepada pemerintahan Islam berupa 'Usyur atau kharaj (Khoeroni 2015).

f. Fai'

Fai' secara bahasa berarti mengembalikan sesuatu. Fai' diperoleh dari harta atau barang yang dirampas dan nonmuslim yang takluk tanpa peperangan. Fai' adalah sumber penerimaan dari negara Islam dan sumber pembiayaan negara, sebagaimana dijelaskan dalam ayat al-Qur'an yang turun pada tahun keempat Hijrah, yakni QS. al-Hasyar ayat 6-7:

وَمَا آفَاءُ اللَّهِ عَلَىٰ رَسُولٍ مِّمَّا أَوْجَبَتْ عَلَيْهِمْ وَلَا رِجْبَ، وَلَكِنَّ اللَّهَ يُنَزِّلُ سُلْطٰنًا عَلَىٰ مَن يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ مَا آفَاءُ اللَّهِ عَلَىٰ رَسُولٍ مِّنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ وَالَّذِي يَأْتِيهِ مِنَ الْقُرَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَالَّذِي لَا يَكُونُ قَوْلَهُ بَيْنَ الْأَعْيَادِ مِثْمًا وَمَا آفَاءُ اللَّهِ عَلَىٰ رَسُولٍ فَاكْتَسَبَهَا فَكُنْتُمْ غَنَةً فَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّهُ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Dan apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap apa saja yang dikehendaki-Nya. Dan Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu (Al-Hasyr 59:6). Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum

kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya (Al-Hasyr 59:7).

Penggunaan fai' diatur oleh Rasulullah saw. sebagai harta negara dan dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat umum, seperti fungsi kelima dari penggunaan ghanimah. Alokasi dan pembagian fai' berbeda-beda dari satu kepala pemerintahan satu dan lainnya, bergantung pada kebijaksanaan masing-masing kepala negara dan lembaga musyawarah yang dipimpinnya (Wibisana 2016).

Fai' sama dengan ghanimah. Namun, ghanimah diperoleh setelah menang dalam peperangan sedangkan fai' diperoleh tanpa pertumpahan darah. Menurut Muhammiad Nejatullah Siddiqi, harta fai' adalah pendapatan negara selain dari zakat. Jadi, termasuk di dalamnya adalah kharaj, jizyah, ghanimah, 'usyur, dan pendapatan dari usaha komersil pemerintah. Definisi ini lebih mempertimbangkan kondisi ekonomi kontemporer saat ini yang strukturnya cukup berbeda dengan keadaan pada masa Rasulullah (Rahman 2015).

Terkait fai', Abu Ubaid mempunyai pendapat yang sama dengan Al-Mawardi. Pengertian fai' didasarkan pada pengukuhan Abu Bakar, setelah meninggalnya Nabi, terhadap tanah fadak yang beliau nasionalisasi sebagai harta kekayaan publik (suharto, 2004: 145). Abu ubaid membagi fai' menjadi dua, yaitu fai' yang ada pada masa Nabi dan fai' yang diturunkan dari makna fai' yang pertama yang terdiri dari instrumen-instrumen yang berkembang dalam negara Islam (Khoeroni, 2015).

Menurut Abu Ubaid, fai' yang pertama sesuai dengan peristiwa pembebasan tanah khaibar dan tanah taklukan dari Bani Nadir. Pada peristiwa tersebut, Nabi mendapatkan 1/5 harta yang kemudian dikelola oleh Nabi dan hasilnya dialokasikan untuk

orang yang sedang dalam perjalanan (Ibnu Sabil) dan untuk keluarga Nabi. Setelah meninggalnya Nabi, Abu Bakar mengambil keputusan untuk menasionalisasi tanah yang sebelumnya menjadi bagian Nabi sebagai aset Negara (suharto, 2004: 145). Harta fai' ini, menurut Abu Ubaid, dialokasikan untuk fai', khums dan zakat.

Fai' dalam periode pasca Nabi berarti pendapatan publik yang terdiri dari berbagai pendapatan seperti yang berkembang dalam sejarah Islam:

- 1) Jizyah dari ahlu dzimnah (masyarakat nonmuslim) yang mengikuti perjanjian damai yang telah mereka sepakati.
- 2) Kharj dari negara yang ditaklukkan melalui peperangan.
- 3) Tasq yang ditentukan oleh negara.
- 4) Wazifah, pajak baku dari negara yang ditaklukkan dengan perjanjian damai.
- 5) Usyur, pajak yang dikumpulkan dari para pedagang di kalangan ahlu dzimnah, atau barang impor dari para pedagang Negara nonmuslim (Khoeromi, 2015).

Abu Ubaid berpendapat bahwa fai' mencakup pendapatan negara secara umum kecuali zakat, seperti kharj yang mengacu kepada sistem pajak secara umum. Karena perpajakan dan pendapatan merupakan dua hal yang hampir sama, Abu Yusuf berkeyakinan bahwa fai' tidak lain adalah kharj. Dengan begitu, istilah fai' dalam sejarah mengalami perkembangan dari pendapatan Nabi kepada pendapatan negara muslim yang komprehensif (suharto, 2004: 148).

d. Amwal Fadhla

Amwal fadhla adalah sumber pendapatan negara yang bersumber dari harta kaum muslimin yang meninggal tanpa meninggalkan ahli waris. Amwal fadhla bisa pula bersumber dari kaum muslimin yang meninggalkan tanah kelahirannya tanpa ada

kabar berita maupun wasiat. Bentuk lain amwal fadhla bisa diperoleh dari kurban dan kaffarah.

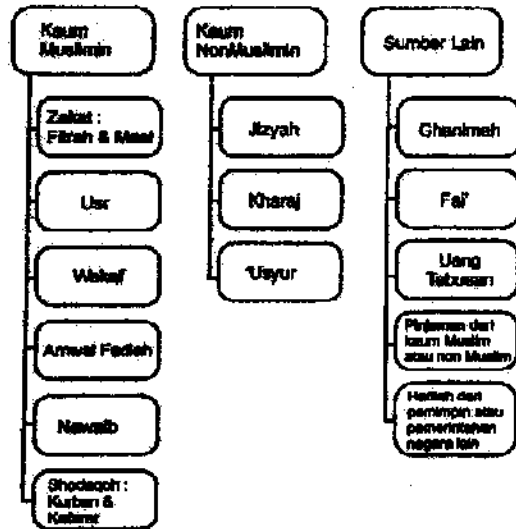
Kaffarat merupakan pembayaran sebagai bentuk hukuman atau sanksi yang diberlakukan kepada kaum muslimin yang melanggar aturan syariat. Misalnya, kaffarat bagi umat muslim yang melakukan hubungan suami istri di bulan Ramadan pada siang hari atau denda terhadap mereka yang melanggar aturan syari' pada saat melaksanakan prosesi ibadah haji.

Penerimaan negara dapat juga bersumber dari warisan yang tidak memiliki ahli waris, hasil sitaan, denda, hibah, hadiah dari negara sesama Islam, serta bantuan lain yang sifatnya tidak mengikat, baik dari negara luar maupun lembaga keuangan dunia. Dalam konteks ekonomi modern saat ini, tentu saja negara memiliki pos penerimaan yang cukup variatif, misalnya berupa penerimaan devisa dan keuntungan dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN tersebut harus dikelola secara profesional dan efisien sehingga dapat memberikan hasil yang optimal.

Dalam khasanah ideal pemerintah Islam, pengelolaan usaha milik negara tidak melibatkan penguasa secara langsung dalam kegiatan perekonomian pasar. Hal tersebut cenderung membuat pasar tidak berjalan secara wajar dan efisien. Praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme relatif terjadi jika para pemimpin atau pejabat negara juga berperan sebagai pelaku pasar. Abū Bakr al-Shiddiq sebagai khalifah pertama pernah mengingatkan sahabatnya, Umar ibn al-Khaththāb, untuk tidak berniaga (bertani) karena cukup baginya upah sebagai pejabat negara yang diberikan oleh bait al-māl kepadanya. Abū Bakr al-Shiddiq menyadari bahwa sulit untuk dapat berjaku adil dan maksimal pada masing-masing perannya jika pada saat bersamaan seseorang berperan ganda, sebagai pemegang otoritas politik dan sebagai saudagar.

Berdasarkan pembahasan di atas, instrumen Penerimaan Negara nonzakat dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Gambar 4. 2
Kategorisasi Instrumen Penerimaan Negara Nonzakat



Sumber: Diolah penulis dari beberapa referensi.

Kategorisasi Instrumen Penerimaan Negara Nonzakat

1. Sumber penerimaan yang berasal dari kaum muslim

Ragam instrumen Penerimaan Negara yang berasal dari Kaum Muslim terdiri atas

- a. zakat,
- b. usyur,
- c. wakaf,
- d. amwal fadhilah;
- e. nawaib,
- f. sedekah: kurban dan kafarat.

2. Sumber penerimaan yang berasal dari nonmuslim

Sumber Penerimaan Negara yang berasal dari nonmuslim:

- a. Jizyah

- b. Kharaj
- c. Usyur

3. Sumber Penerimaan yang berasal dari Sumber Lain

Sumber Penerimaan Negara yang berasal dari sumber lain:

- a. Ghanimah
- b. Fai'
- c. Uang tebusan
- d. Pinjaman dari kaum muslim maupun nonmuslim
- e. Hadiah dari pemimpin atau negara lain.

Selain itu, dalam buku Ekonomi Islam (P3EI Yogyakarta, 2009) disebutkan bahwa penerimaan negara yang bersumber dari nonzakat dengan redaksi Sumber Sekunder Penerimaan Negara pada zaman Rasulullah saw. terdiri dari

- a. Uang tebusan untuk para tawanan perang: pembebasan tawanan perang Hunain;
- b. Pinjaman
- c. Khumus atas rikaz harta karun masa pra Islam
- d. Amwal fadhla (harta muslim yang tidak memiliki ahli waris)
- e. Wakaf
- f. Nawaib (pajak dalam jumlah besar bagi hartawan muslim untuk membayar pengeluaran negara yang mendadak pada perang tabuk)
- g. Sedekah: kurban, kaffarat.

Menurut Wahhab Khalaf (1997), sumber penerimaan negara dikategorikan dalam pendapatan rutin dan pendapatan insidental:

1. rutin (Dawriyah), terdiri dari:

- a. Kharaj,
- b. Jizyah, dan
- c. Usyur (Exim).

2. insidental (Ghailru Dawriyah), terdiri dari:

- a. Ghanimah,
- b. Fai',
- c. Ma'adin (seperlima hasil tambang),

- d. Rikaz (Harta Karun),
- e. Amwal fadhla; dan
- f. Harta temuan.

Sedangkan Sabahuddin azmi (2004), mengikuti Abu Yusuf, mengklasifikasikan sumber pendapatan negara berdasarkan tujuan alokasi:

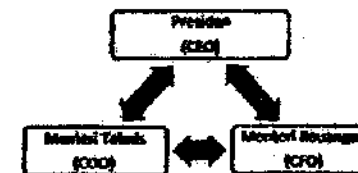
- a. Pendapatan ghanimah
- b. Pendapatan sedekah
- c. Pendapatan fai'.

BAB 5 PENGELUARAN NEGARA

Menurut Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2013, pengeluaran negara adalah wujud dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang digunakan untuk kepentingan menyejahterakan masyarakat. Hera (2000) berpendapat, pengeluaran pemerintah adalah aspek penggunaan sumber daya ekonomi dengan melalui mekanisme pembayaran pajak maupun pendapatan nonpajak. Sedangkan menurut Sadono (2011), wujud dari pengeluaran negara meliputi konsumsi dan investasi yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan negara.

Investasi merupakan pengeluaran pemerintah yang dapat menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi yang dipersiapkan untuk digunakan pada masa yang akan datang (Suparmoko, 2000). Investasi bertujuan menciptakan aktivitas ekonomi demi menjamin tersedianya lapangan kerja dan penyebaran daya beli masyarakat.

Presiden sebagai pemilik kuasa atas pengelolaan keuangan negara menunjuk Menteri Keuangan yang berperan sebagai pengelola fiskal dan bertindak sebagai wakil pemerintah dalam mengelola sumber kekayaan negara. Sebagian kekuasaan yang lain diberikan kepada kementerian teknis lainnya sebagai pengguna anggaran. Apabila peran presiden diibaratkan sebagai Chief Executive Officer (CEO), Menteri Keuangan adalah Chief Financial Officer (CFO). Sedangkan, menteri teknis lain memiliki peran sebagai Chief Operating Officers (COOs). Hubungan tersebut dapat dianalogikan seperti gambar mekanisme pengelolaan keuangan negara (Huda, 2011).



Gambar 6. 1

Mekanisme Pengelolaan Keuangan Negara (Nurul Huda, 2011)

Pengelompokan fungsi tersebut bertujuan memberi kepastian dan kejelasan pembagian wewenang dan tanggung jawab. Menteri teknis lainnya wajib melaporkan setiap anggaran pengeluaran kepada Menteri Keuangan dan Presiden. Mekanisme checks and balances merupakan faktor penting dalam penggunaan sumber keuangan negara sehingga harapan untuk meningkatkan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dapat tercapai. Fungsi dan tugas menteri keuangan meliputi

1. pengelolaan kebijakan fiskal;
2. penganggaran,
3. administrasi umum;
4. administrasi perpajakan;
5. perbendaharaan (treasury), dan
6. pengawasan keuangan.

Perubahan dalam sistem pajak merupakan cara pemerintah untuk melakukan kebijakan fiskal dalam ekonomi (Nasution, 2007:203). Kebijakan fiskal merupakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah di bidang keuangan yang meliputi penerimaan negara, pengeluaran negara, dan utang. Ketiga komponen itu terdapat dalam satu kesatuan, yaitu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pajak termasuk komponen pendapatan (penerimaan) negara sedangkan pendapatan negara adalah komponen dari kebijakan fiskal (Gusfahmi, 2007:144).

Dalam perkembangannya, kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi empat macam atas dasar: (1) pembiayaan fungsional (functional finance), (2) pengelolaan anggaran (managed budget), (3) stabilisasi anggaran otomatis (stabilizing budget), dan (4) anggaran belanja seimbang (balanced budget) (Ali, 2006:92).

1. Pembiayaan Fungsional

Kebijakan dengan melakukan penyesuaian anggaran negara melalui penentuan biaya atau anggaran yang digunakan oleh pemerintah. Pembiayaan ini tidak berpengaruh langsung terhadap pendapatan nasional. Tujuan pembiayaan fungsional adalah meningkatkan kesempatan kerja. Hal yang harus dilakukan oleh

pemerintah dalam pembiayaan fungsional adalah pajak tidak hanya sebagai penerimaan negara melainkan juga sebagai alat pengatur sektor swasta (private sector). Apabila terjadi inflasi yang berlebihan, sistem yang digunakan pemerintah adalah dengan melakukan kebijakan tight money policy, yaitu menarik peredaran uang yang beredar dengan cara membatasi pinjaman pada sektor perbankan. Apabila pencapaian target pajak dan pinjaman tidak tepat sasaran, pemerintah melakukan pinjaman dalam negeri melalui obligasi.

2. Pengelolaan Anggaran

Pendekatan pengelolaan memiliki maksud yang lebih baik daripada pembelanjaan fungsional karena setiap pengeluaran pemerintah, perpajakan, dan pinjaman bertujuan mencapai kestabilan ekonomi. Pendekatan pengelolaan anggaran memiliki hubungan langsung dengan pengeluaran pemerintah dan perpajakan. Kebijakan ini digunakan saat ekonomi dalam kondisi lesu/depresi untuk mempertahankan anggaran belanja yang seimbang tanpa adanya defisit anggaran. Hal ini juga dilakukan untuk menjaga tingkat inflasi. Kelebihan pada pendekatan ini adalah pinjaman pemerintah dapat dikendalikan bahkan tidak akan meningkat.

3. Stabilisasi Anggaran Otomatis

Efek stabilisasi pada permintaan merupakan salah satu bentuk kebijakan fiskal dengan menggunakan kombinasi antara pengeluaran pemerintah yang merupakan insentif bagi perubahan pendapatan dan pembayaran pajak yang berbeda dengan pendapatan. Penyesuaian secara otomatis dalam penerimaan dan pengeluaran pemerintah terjadi sedemikian rupa sehingga perekonomian menjadi stabil tanpa adanya campur tangan pemerintah. Stabilisasi anggaran otomatis pada pengeluaran pemerintah akan ditentukan berdasarkan perkiraan manfaat. Biaya relatif dari berbagai macam program dan pajak akan ditentukan sehingga menimbulkan surplus pada periode kesempatan kerja penuh. Apabila ada kemunduran dalam kegiatan usaha, program

pengeluaran pemerintah akan meningkat terutama yang terkait dengan gaji, pensiun, bantuan sosial, dan sebagainya. Akibatnya, defisit dalam anggaran belanja pemerintah muncul dan mendorong perkembangan sektor swasta kembali hingga tercapainya kesempatan kerja penuh. Sebaliknya, pada masa inflasi, ada kenaikan dalam penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak pendapatan dan tidak perlu tunjangan pengangguran sehingga akan ada surplus anggaran belanja. Peranan "built in flexibility" ini dapat ditingkatkan dengan penambahan pengeluaran pemerintah pada proyek-proyek pekerjaan umum.

4. Anggaran Belanja Seimbang

Kebijakan anggaran berimbang merupakan modifikasi dari pembelanjaan atas dasar anggaran yang disesuaikan dengan keadaan (managed budget). Anggaran Belanja Seimbang adalah pembelanjaan secara seimbang dalam jangka panjang tetapi ditempuh dengan cara defisit pada masa depresi dan surplus pada masa inflasi. Kebijakan fiskal pada anggaran berimbang dimaksudkan agar pengendalian pembelanjaan dan pendapatan memiliki porsi yang sama. Kegagalan dalam mempertahankan keseimbangan anggaran dalam jangka panjang dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pada masa depresi, pengeluaran perlu ditingkatkan diikuti dengan peningkatan penerimaan sehingga tidak akan memperbesar utang negara.

Pemerintah memiliki tiga peran dalam perekonomian (Mangkoesobroto 1993):

- a. Peran alokasi, yaitu peran pemerintah dalam produksi dan efisiensi produksi dengan menggunakan manfaat dari sumber daya ekonomi yang tersedia agar pemanfaatannya dapat optimal.
- b. Peran distribusi, yaitu bagaimana pemerintah memiliki peran sebagai pendistribusi sumber daya serta hasil ekonomi yang didistribusikan secara adil.

- c. Peran stabilitatif, yaitu pemerintah berperan untuk memelihara kondisi ekonomi agar stabil dan memulihkannya apabila terdapat kondisi ekonomi yang tidak seimbang.

Peran pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan masyarakat terkadang mengalami kegagalan yang disebabkan oleh beberapa faktor (Mangkoesobroto 1999) berikut:

- a. Pemerintah terkadang turut serta dalam harga jual tembakau dengan menaikkan harga cukai tembakau. Dampak campur tangan pemerintah tersebut terkadang tidak dilihat terlebih dahulu. Kebijakan pemerintah dalam tata niaga cengkeh dengan menaikkan cukai tembakau berdampak buruk pada petani tembakau. Permintaan tembakau tetap tetapi perusahaan menekan petani tembakau dengan cara membeli tembakau kering dengan harga murah.
- b. Kegiatan campur tangan yang dilakukan oleh pemerintah terkadang memerlukan biaya yang tidak murah. Oleh sebab itu, campur tangan pemerintah sejatinya dilakukan dengan cermat agar tidak menimbulkan biaya yang lebih besar dibandingkan biaya masyarakat tanpa adanya campur tangan pemerintah.
- c. Kegagalan dalam pelaksanaan program pemerintah disebabkan adanya sistem tender dan birokrasi yang kompleks.
- d. Perilaku pemegang kebijakan pemerintah yang bersifat mengejar keuntungan pribadi atau rent seeking behavior.

5.1 Pengeluaran Negara dalam Perspektif Islam

Pengeluaran negara dalam perspektif Islam dipengaruhi oleh fungsi negara Islam itu sendiri. Alokasi pengeluaran negara hendaknya meliputi kesejahteraan sosial, pendidikan, penelitian, infrastruktur, pertahanan dan keamanan, serta dakwah Islam. Di negara Islam, kebijakan fiskal merupakan suatu kewajiban negara dan menjadi hak rakyat sehingga tujuan utamanya adalah terciptanya mekanisme distribusi yang berkeadilan.

Sebagian para ahli ekonomi Islam meyakini, pembahasan Abu Yusuf tentang pengeluaran negara dalam Al-Kharaj tidak dilakukan secara rinci dan

sistematis seperti pendapatan negara. Menurut Al-Awadh (1985:129), analisis tersebut mungkin saja dibenarkan karena dalam bukunya, Abu Yusuf (1979:3) menulis:

Artinya : sesungguhnya Amirul Mukminin (semoga Allah memberikan kekuatan) memintaku untuk menyusun sebuah buku yang dijadikan pedoman pengumpulan Kharaj, 'isyar, dan sedekah.

Pengeluaran negara yang ditulis pada buku Abu Yusuf, Al-Kharaj, yaitu pertama: gaji para pegawai negeri, hakim, dan pengelola pajak; kedua: fasilitas tentara untuk pertahanan; ketiga: perbaikan irigasi; keempat: pembuatan sahur an air; kelima: fasilitas para narapidana. Dengan kata lain, Abu Yusuf menyusun pengeluaran pemerintah dalam buku Al-Kharaj meliputi gaji pegawai, pertahanan militer, pembangunan infrastruktur, serta pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Pengeluaran negara dijelaskan sebagai berikut:

1. Belanja Pegawai

Sistem penggajian pegawai mempunyai porsi yang cukup besar pada anggaran pengeluaran pemerintah atau anggaran belanja negara. Porsi yang besar memberi dampak yang signifikan pada anggaran belanja suatu negara. Kebijakan kepegawaian mempunyai hubungan dengan kebijakan pada pemberian gaji, baik pada tingkatan maupun strukturnya. Pengeluaran gaji pegawai ditentukan oleh dua komponen, yaitu jumlah pegawai dan tingkat gaji. Adanya seleksi terhadap aparatur sipil negara (ASN) terkadang belum tentu menunjukkan kebutuhan yang efisien untuk negara. Pada beberapa negara, terutama yang memiliki jumlah masyarakat yang relatif banyak, kebijakan kepegawaian pemerintahan terkadang menjadi suatu bagian dari kebijakan tenaga kerja secara nasional, seperti kebijakan mengurangi pengangguran sehingga penetapan jumlah pegawai sering tidak mempertimbangkan aspek minimalisasi biaya.

2. Pertahanan Militer

Belanja kebutuhan militer atau biasa disebut sebagai anggaran pertahanan merupakan cara untuk mempertahankan kualitas angkatan bersenjata dalam mempertahankan negara. Anggaran militer sering merefleksikan kuat tidaknya pertahanan suatu negara terhadap ancaman dari pihak lain. Anggaran belanja militer juga dapat sebagai gambaran dalam pengeluaran

belanja militer tahun berikutnya. Besarnya anggaran militer suatu negara mencerminkan kemampuan suatu negara untuk memberi dana kegiatan militernya. Kondisi ekonomi dan kesediaan pemerintah atau rakyat negara untuk mendanai kegiatan militer merupakan faktor yang harus diperhatikan saat merancang anggaran yang diperlukan untuk belanja militer. Pengeluaran untuk penegakan hukum dalam negeri dan tunjangan bagi veteran perang umumnya tidak tergolong dalam pengeluaran militer.

3. Proyek Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur dalam belanja negara menjadi penting dalam program penguatan ekonomi. Infrastruktur yang baik memerlukan perhatian yang khusus. Setidaknya terdapat tiga hal mendasar yang perlu mendapat perhatian yaitu pertama, penilaian yang dilakukan masyarakat terhadap proyek-proyek yang mendukung perekonomian; kedua, melihat kesesuaian antara kondisi dan kapabilitas kelembagaan dari program investasi pemerintah; ketiga, bagaimana masalah yang dihadapi dalam menyiapkan program investasi pemerintah tersebut dapat diatasi. Investasi dalam proyek infrastruktur didasarkan pada adanya kegagalan pasar dan tujuan-tujuan sosial. Di dalam proyek investasi terdapat sektor pemerintah yang komersial (suatu badan yang menghasilkan bisnis). Akibatnya, belanja modal sering bercampur dengan biaya operasional, pemeliharaan, biaya utang, dan cicilan utang.

4. Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat

Pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat merupakan karakteristik ekonomi Islam dan merupakan pondasi kebijakan ekonomi sebuah negara, berbeda dengan ekonomi kapitalis yang mementingkan kekayaan sektor swasta. Mengenai anggaran negara yang digunakan untuk keperluan ini, Al-Fanjari (1982:34) mencatat bahwa zakat adalah institusi jaminan sosial dalam keuangan Islam dan ada sejak abad 14 untuk mengatasi masalah ekonomi. Peran utama zakat adalah menjamin kehidupan yang layak untuk setiap rakyat (haddul kifayah). Zakat dapat juga diproyeksikan sebagai aktivitas bisnis untuk pengentasan kemiskinan dengan cara memberikan modal usaha pada mustahik. Hal ini dapat tercapai melalui program pemberdayaan ekonomi dengan memberikan dana usaha serta melakukan pendampingan dan pengawasan agar pengelolaan keuangan menjadi baik

sehingga di kemudian hari mustahik yang sukses nantinya akan menjadi lebih mandiri dan pada akhirnya dapat mengeluarkan dana zakat (muzakki).

Karakteristik dalam sistem ekonomi Islam, setidaknya dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu karakteristik pengeluaran terikat dan yang tidak terikat. Pada pengeluaran terikat, penerimaan dialokasikan hanya kepada objek tertentu, seperti zakat, khumus, dan wakaf. Pada pos zakat, akumulasi dana yang terhimpun tidak dibenarkan oleh syariat untuk dipergunakan selain kepada delapan golongan manusia yang berhak atas zakat atau yang dikenal dengan mustahik. Jika permasalahannya demikian, kekayaan yang dimiliki kaum muslimin terbagi menjadi tiga bagian yaitu fai, ghanimah, dan zakat. Fai termasuk hak baitul maal (kas negara) karena pendistribusiannya sepenuhnya diserahkan kepada yang berhak dan ijtihad khalifah. Adapun ghanimah bukanlah hak baitul maal (kas negara) karena menjadi hak orang-orang yang ikut berperang.

Tabel 5.1

Penerimaan dan Pengeluaran Negara Islam (Siddiqi, 1992)

Penerimaan dan Jenis Rezeki	Pengeluaran
Zakat	Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat
Kharaj	Kesejahteraan sosial
Jizyah	Program pendidikan dan penelitian
Usyur	Infrastruktur
Jenis Sukarela	Definisi Islam
Infak-sedekah	Administrasi negara
Wakaf	Pertahanan Keamanan
Hadiah	
Khumus	
Pririk (Hutang)	
Keuntungan BUMN	
Keuntungan lain-lain	

Karakteristik belanja publik sesuai dengan tiga macam fungsi negara (Siddiqi, 1992). Pertama, fungsi negara berdasarkan syariat yang bersifat permanen. Kedua, berdasarkan turunan syariat yang ditentukan oleh ijtihad dengan melihat keadaan pada saat itu. Ketiga, fungsi negara pada satu waktu dan keadaan berdasarkan kemauan masyarakat melalui sebuah keputusan dewan syura.

Pada masa Umar bin Al-Khathab, kebijakan fiskal mempunyai peranan yang sangat penting dalam pemerintahan khususnya pada pemasukan

(devisa) dan pengeluaran (belanja) negara.

Adapun yang menjadi lembaga pengelola kebijakan fiskal di masa Umar bin Al-Khathab adalah Baitul Maal yang merupakan lembaga yang mengatur pemasukan dan pengeluaran negara. Selama memerintah, Umar bin Al-Khathab tetap memelihara Baitul Maal secara hati-hati, menerima pemasukan dari sesuatu yang halal sesuai dengan aturan syariat dan mendistribusikannya kepada yang berhak menerimanya. Dalam salah satu pidatonya, yang dicatat oleh Ibnu Katsir, seorang penulis sejarah dan mufasir, tentang hak seorang khalifah dalam Baitul Maal, Umar berkata, "Tidak dihalkalkan bagiku dari harta milik Allah ini melainkan dua potong pakaian musim panas dan sepotong pakaian musim dingin serta uang yang cukup untuk kehidupan sehari-hari seseorang di antara orang-orang Quraisy, dan aku adalah seorang biasa seperti kebanyakan kaum muslim." Di masa Umar bin Al-Khathab, pendirian institusi Baitul Maal yang merupakan lembaga kebijakan fiskal lengkap dengan departemen-departemennya (diwan), kantor/sekretariat, struktur organisasi, pegawai, gaji pegawai, administrasi, akuntansi, dan fasilitas pendukung lainnya berikut pendirian cabang-cabangnya di provinsi (Dahlan, 1996:186).

Prinsip penyusunan anggaran yang digunakan adalah anggaran berimbang. Pada awal sampai akhir masa pemerintahannya (16 H), Umar menggunakan prinsip anggaran surplus, kecuali pada saat krisis tahun Ramadan menggunakan anggaran defisit. Adapun yang menjadi sumber-sumber pemasukan (devisa) pada masa Umar bin Al-Khathab adalah zakat, usyur, khums (ghanimah), sedekah, kharaj, fai, jizyah, dan pendapatan lain-lainnya.

Pendistribusian pendapatan (belanja) negara pada masa Umar bin Al-Khathab dapat dibagi menjadi empat macam:

1. Pendistribusian Zakat

Orang miskin dan fakir diberi bagian dari zakat agar keluar dari kemiskinan. Zakat membebaskan mereka dari kesulitan ekonomi dan memberikan kecukupan serta kemudahan kepada mereka. Sedangkan, orang-orang yang lemah dalam jangka waktu yang lama karena sakit atau lainnya, mendapatkan bantuan hingga mereka mampu. Orang miskin Ahli

Kitab juga mendapatkan bantuan dari zakat setelah dibebaskan dari kewajiban membayar jizyah. Panitia yang mengurus zakat juga mendapatkan zakat.

Apabila kondisi umat Islam telah kuat dan stabilitas pemerintahan sudah semakin mantap, Umar menghentikan pemberian zakat bagi mualaf, termasuk zakat bagi mualaf yang sebelumnya pernah menerima. Atas dasar tersebut, Umar mencabut perintah yang dituliskan Abu Bakar tentang penyumbangan tanah-tanah tertentu pada sejumlah orang. Umar berpendapat bahwa Rasulullah telah memberikan bagian itu untuk memperkuat Islam tetapi karena keadaan telah berubah, bagian itu tidak valid lagi (Nuruddin: 1991, 140).

Dalam kasus mualaf, nampaknya Umar memang tidak melihat kemaslahatan untuk meneruskan pemberian kepada orang-orang yang sebelumnya pernah menerima zakat. Jika diteliti lebih mendalam, perbuatan Umar sebenarnya sejalan dengan kandungan surah At-Taubah ayat 60.

2. Pendistribusian Jizyah, kharaj, usyur

Jizyah, kharaj, 'usyur digunakan untuk menggaji khalifah, para pegawai, tentara, keluarga nabi saw., istri para mujahid, dan lain-lain. Adapun gaji dari masing-masing orang akan dijelaskan sebagai berikut

a. gaji khalifah

Khalifah Umar mendapatkan gaji sebesar 5.000 dirham sedangkan pada riwayat lain disebutkan bahwa gajinya adalah 6.000 dirham;

b. gaji pegawai

Besarnya gaji para pegawai disesuaikan dengan tugasnya masing-masing, jauh dan dekatnya wilayah, serta mahal dan murahnya barang-barang di tempat kerja mereka;

c. gaji tentara

Pembagian gaji tentara ditentukan berdasarkan kedekatan seorang tentara dengan nasab Nabi dan siapa yang lebih dahulu masuk Islam. Orang yang paling berhak mendapatkan jaminan penghidupan adalah keluarga Rasulullah saw. yakni Bani Hasyim.

Orang yang menerima gaji mereka adalah Abbas yang kemudian dibagikan kepada Bani Hasyim. Kelompok kedua yang paling berhak mendapatkan jaminan penghidupan adalah istri-istri nabi Muhammad saw. Masing-masing dari mereka mendapatkan gaji di luar gaji keluarga Rasulullah saw. Sedangkan, orang-orang Islam yang lain dibagi dalam beberapa tingkatan. Tingkatan tersebut disesuaikan dengan keikutsertaan mereka dalam berjihad di jalan Allah.

3. Pendistribusian harta rampasan perang (ghanimah)

Pembagian harta ghanimah ada 3 macam (Qalaji, 1989:673):

1. Ash-Shofi, yang dipilih Imam (pemimpin) sebelum pembagian harta ghanimah.
2. 1/5 dari sisa yang sudah dipilih Imam didistribusikan sesuai dengan firman Allah Swt. dalam surah Al-Anfal ayat 41, yaitu untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin, dan ibnu sabil.
3. 4/5 dari sisa yang sudah dipilih Imam didistribusikan untuk yang ikut perang dengan syarat
 - a. Orang yang ikut berperang;
 - b. Orang yang merdeka. Jika orang tersebut adalah hamba, Ia tidak mendapat pembagian harta jika berperang bersama majikannya. Jika seorang hamba berperang tidak dengan majikannya, hamba itu mendapat bagian seperti orang yang merdeka; dan
 - c. Orang dewasa, bagian untuk laki-laki dan perempuan dari harta ghanimah itu sama.

Terkait pembagian ghanimah, aspek pengeluarannya, dan pihak yang menerimanya, Rasul saw. telah membagi-bagikan ghanimah perang Badar kepada para pasukan tanpa mengambil bagian (beliau yang) seperlimanya. Tiga bagian untuk pasukan berkuda dan satu bagian untuk pasukan pejalan kaki. Namun, pada peperangan lainnya (baik yang diikuti beliau ataupun tidak), Rasul saw. telah mengambil seperlima bagiannya. Hal ini menunjukkan bahwa dalam membagikan ghanimah, Rasul saw. melakukannya tidak hanya dengan

satu cara tetapi berbeda-beda. Rasul saw. sebagai pihak yang membagikan ghanimah menunjukkan bahwa urusan tersebut diserahkan kepada pendapat Imam, yang membagikannya berdasarkan pertimbangan untuk kemaslahatan Islam dan kaum Muslim (Abdul Qadim Zallum: 2008, 42).

Pada masa Umar bin Al-Khathab, bagian untuk Rasulullah saw. dan kerabat Rasulullah saw. dipergunakan untuk kemaslahatan umat seperti biaya persiapan perang, persediaan kebutuhan negara, dan untuk memperkuat dan memperkokoh kedudukan negara. Sedangkan, bagian orang-orang fakir, miskin, Ibnu Sabil adalah tetap seperti pada masa Rasulullah saw. dan tidak mengalami perubahan pada masa kekhalifahan Umar bin Al-Khathab. Dalam memperlakukan tanah-tanah taklukan, khalifah Umar tidak membagikannya kepada kaum Muslimin tetapi membiarkan tanah tersebut tetap pada pemiliknya dengan syarat membayar kharaj dan jizyah.

5.1 Relevansi Antara Kebijakan Fiskal pada Masa Umar bin Al-Khathab dengan Kebijakan Fiskal dalam Konteks Keindonesiaan

Kebijakan fiskal pada masa khalifah Umar bin Al-Khathab memiliki banyak perbedaan dengan kebijakan fiskal yang ada di Indonesia. Pada masa Umar bin Al-Khathab, sistem perekonomian bersumber dari Al-Qur'an dan Hadis, sedangkan perekonomian di Indonesia saat ini menggunakan perpaduan antara ekonomi kapitalisme dan sosialisme yang bersumber dari pemikiran manusia. Dengan kata lain, sistem ekonomi yang berada di Indonesia merupakan sistem ekonomi campuran.

Kebijakan fiskal (devisa dan belanja negara) menurut Islam harus sepenuhnya sesuai dengan prinsip syariat atau nilai-nilai Islam. Tujuan pokok syariat Islam adalah mewujudkan kesejahteraan umat manusia (mashlahah), baik mashlahah dunia maupun akhirat. Karena itu, kesejahteraan ekonomi manusia yang bersifat material bukan semata menjadi tujuan kebijakan fiskal tetapi juga harus diimbangi dengan pembangunan nilai-nilai moral spiritual.

Sejalan dengan perkembangannya, kebijakan fiskal (devisa dan belanja negara) dapat dibedakan menjadi empat macam atas dasar: (1) pembiayaan fungsional (functional finance); (2) pengelolaan anggaran (the managed budget approach); (3) stabilisasi anggaran otomatis (stabilizing budget); dan (4) anggaran belanja seimbang (balanced budget approach).

Umar bin Al-Khathab menggunakan prinsip anggaran berimbang (budget balance) pada awal pemerintahannya dan seterusnya. Umar bin Al-Khathab menggunakan prinsip anggaran surplus (surplus budget) sampai akhir pemerintahannya. Umar bin Al-Khathab menggunakan prinsip anggaran defisit (deficit budget) selama satu kali, yaitu pada masa krisis ekonomi atau yang dikenal dengan nama tahun "Ramadah". Pada tahun 18 H, terjadi kekeringan di sebagian negara Islam akan tetapi dapat diatasi dengan bantuan makanan dari wilayah lain.

Tabel 5.2

Perbedaan Penerimaan dan Belanja Negara masa Umar bin Al Khattab dan Pemerintah Indonesia Abu Yusuf (1979) dan Rahsyu (2010)

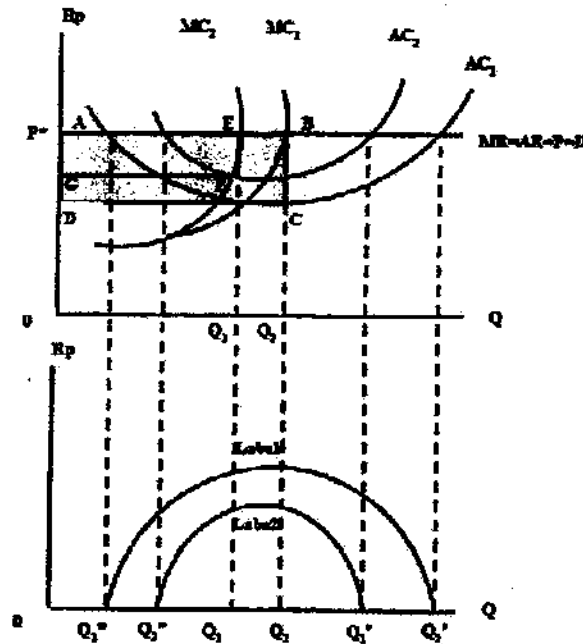
Penerimaan		Belanja	
Tidak Ada dalam Al Kharaj	Tidak Ada dalam APBD Indonesia	Tidak Ada dalam Al Kharaj	Tidak Ada dalam APBD Indonesia
Pajak Penghasilan (PPH)	Zakat	Bunga dan cicilan utang luar negeri	Pemenuhan kebutuhan dasar negara
Pajak Pertumbuhan Nilai (PPN)	Jizyah	Subsidi	Muntahik zakat
Migas	Rampasan Perang		
Pajak Ekspor			

BAB 6 ANALISIS KOMPARASI EKONOMI PAJAK DAN ZAKAT

6.1 Pengaruh Pajak dalam Perekonomian

Pajak merupakan pungutan wajib, biasanya berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, harga beli barang, dan sebagainya. Kenaikan pajak merupakan peningkatan biaya bagi perusahaan dan menurunkan tingkat keuntungan perusahaan. Diasumsikan, suatu produk dikenakan pajak pertambahan nilai atau pajak penjualan sebesar 10% dari harga per item. Hal ini berdampak pada kenaikan biaya total rata-rata (average cost/AC). Meningkatnya AC secara langsung akan menyebabkan peningkatan biaya marginal (marginal cost/MC). Apabila setelah dikenakan beban pajak harga produk tetap menggunakan tingkat harga semula, peningkatan biaya ini ditanggung oleh perusahaan sehingga menurunkan keuntungan yang didapat per item produk. Hal ini terjadi karena penerimaan yang tetap, sementara biaya total yang harus ditanggung meningkat.

Gambar 1 di bawah ini menunjukkan kondisi perusahaan sebelum adanya pajak penjualan laba dan memperoleh laba sebesar laba, dan kondisi setelah adanya pajak penjualan digambarkan dengan laba₁. Dalam penjelasan ini, diasumsikan struktur pasar adalah persaingan sempurna. Kondisi sebelum adanya pajak penjualan ditunjukkan oleh kurva biaya marginal (MC) dan biaya total rata-rata (AC). Harga berada pada tingkat P^* (atau $P=AR=MR=Demand$). Keuntungan maksimum terjadi pada saat $MR=MC$, yaitu pada saat produksi Q_1 . Tingkat keuntungan maksimal ini digambarkan pada segi empat laba, (segi empat ABCD).



Gambar 6.1

Pengaruh Penjualan terhadap Keuntungan

Setelah pajak penjualan dikenakan kepada produsen, terjadi peningkatan pada biaya berubah rata-rata (AVC) dan secara langsung akan terjadi kenaikan biaya total rata-rata (AC) dari AC_1 menjadi AC_2 . Kenaikan biaya total rata-rata akan menaikan biaya marginal, sementara harga tetap berada pada tingkat P^* . Karena keuntungan maksimum didapat pada kondisi $MR=MC$, tingkat produksi optimal adalah sebesar Q_1 dan tingkat keuntungan maksimal yang didapat setelah dikenakan pajak penjualan adalah segi empat laba₂ (segi empat AEBG). Sehingga, terlihat bahwa pada saat dikenakan pajak penjualan, keuntungan yang didapat akan menurun dibandingkan dengan sebelum adanya pajak penjualan, yaitu dari kondisi laba₁ menjadi laba₂. Besaran penurunan keuntungan bergantung pada besaran pajak penjualan yang dikenakan kepada perusahaan. Oleh karenanya, agar keuntungan produsen tidak menurun dengan adanya beban berupa pajak penjualan, produsen membebankan pajak penjualan ini kepada konsumen yang berarti kenaikan

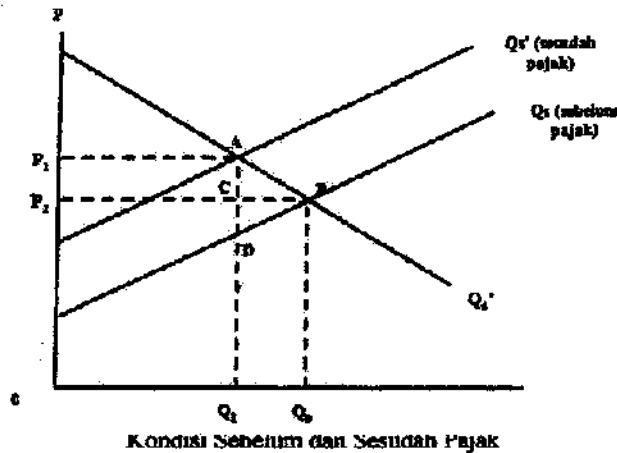
harga produk per unit.

Penetapan adanya pajak penjualan akan memberikan dampak berikut:

1. Penurunan total keuntungan dari laba₁ menjadi laba₂.
2. Penurunan tingkat keuntungan maksimal yang dijelaskan oleh puncak gunung kurva laba pada diagram bawah di mana grafis puncak kurva laba₁ lebih tinggi dari puncak kurva laba₂.
3. Penurunan rentang skala produksi yang mampu diproduksi oleh perusahaan.

Selain itu, pendekatan permintaan dan penawaran menunjukkan bahwa pengenaan pajak akan menyebabkan pergeseran di dalam kurva penawaran, di mana kurva penawaran akan bergeser ke sebelah kiri. Hal ini menjadikan harga barang yang ditawarkan oleh produsen menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan kondisi sebelum adanya pajak. Sehingga, terjadi excess burden di mana kuantitas keseimbangan barang menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan kondisi sebelum adanya pajak.

Beban pajak ini harus ditanggung oleh konsumen maupun oleh produsen (Irmadaryani, 2015). Beban pajak yang ditanggung oleh konsumen ialah sebesar kenaikan harga antara harga sebelum pajak dengan harga setelah pajak. Sedangkan, beban pajak yang ditanggung oleh produsen disebabkan menurunnya jumlah barang yang diminta oleh konsumen. Kemudian, hal lain yang menunjukkan bahwa telah terjadi distorsi dalam perekonomian adalah adanya surplus yang tidak dinikmati, baik oleh produsen maupun oleh konsumen. Dalam bahasa ekonomi, hal ini disebut bobot mati (deadweight loss). Bobot mati menunjukkan bahwa pajak telah menimbulkan inefisiensi di dalam perekonomian.



Pada gambar 2, kondisi keseimbangan sebelum pajak berada di titik B (dengan jumlah keseimbangan barang sebesar Q_0 dan tingkat harga P_2). Sedangkan, kondisi keseimbangan setelah pajak berada di titik A (dengan jumlah keseimbangan barang sebesar Q_1 dan tingkat harga P_1). Hal ini menyebabkan penurunan surplus konsumen dan penurunan surplus produsen. Beban pajak yang ditanggung oleh konsumen sebesar selisih AC dan beban pajak yang ditanggung oleh produsen sebesar selisih CD. Bobot mati (deadweight loss) di dalam perekonomian yang tidak dinikmati baik oleh produsen maupun konsumen sebesar segitiga ABD.

6.1 Pengaruh Zakat dalam Perekonomian

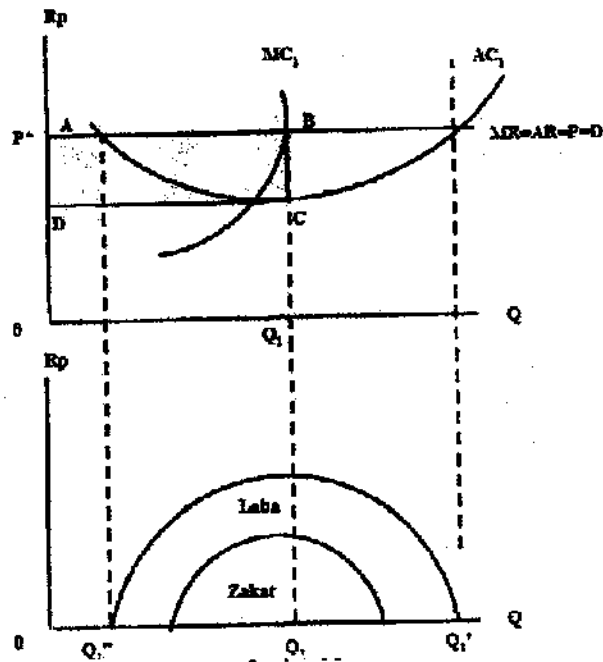
Kewajiban membayar zakat perniagaan oleh produsen memberikan pengaruh yang berbeda dibandingkan dengan adanya pajak penjualan (Awang, 2011). Dalam teori ekonomi Islam, zakat perniagaan yang besarnya 2,5% hanya diwajibkan bagi harta yang telah memenuhi syarat, yaitu nisab (batas minimal jumlah harta yang menjadi objek zakat yaitu setara 96 gram emas) dan haul (batas minimal jangka waktu kepemilikan harta yaitu telah mencapai satu tahun) (Al-masry, 2006).

Objek zakat perniagaan adalah barang atau harta yang diperjualbelikan (dapat berkembang) dan tidak dikenakan kepada aset yang tidak berkembang (Dogarawa, 2008). Namun, beberapa ulama berbeda pendapat berkenaan

dengan komponen biaya. Sebagian ulama berpendapat bahwa biaya tetap (fixed cost) boleh diperhitungkan sehingga yang menjadi objek zakat adalah economic rent. Sebagian ulama lainnya berpendapat bahwa hanya biaya berubah (variable cost) saja yang boleh diperhitungkan sehingga yang menjadi objek zakat adalah quasi rent atau surplus produsen.

Meskipun terdapat perbedaan pendapat mengenai objek zakat, hal ini tidak berpengaruh terhadap biaya total (AC). Artinya, hal ini juga tidak akan berpengaruh terhadap laba yang diperoleh. Pengenaan zakat perniagaan juga tidak memengaruhi biaya marjinal sehingga tidak akan memberikan perubahan terhadap kurva penawaran. Upaya untuk memaksimalkan keuntungan berarti juga memaksimalkan jumlah surplus produsen dan sekaligus juga memaksimalkan zakat yang harus dibayar. Jadi, dengan adanya zakat perniagaan, usaha untuk memaksimalkan laba sejalan dengan perilaku memaksimalkan zakat.

Keuntungan maksimum didapat pada saat kondisi $MR=MC$, yaitu pada saat produksi Q^* . Besarnya tingkat keuntungan yang didapat ditunjukkan oleh kurva laba pada diagram bawah. Pengenaan zakat perniagaan tidak akan menaikkan biaya karena zakat perniagaan dikenakan pada harta/pendapatan netto, yaitu pendapatan dalam jangka waktu setahun dikurangi dengan biaya operasional perusahaan. Oleh karenanya pengenaan zakat perniagaan tidak berpengaruh pada biaya, diagram bawah puncak keuntungan maksimum berarti puncak zakat maksimal yang dapat dibayarkan oleh produsen.



Gambar 6.3

Pengaruh Zakat Perniagaan terhadap Perekonomian

Analisis permintaan dan penawaran yang sama menunjukkan bahwa zakat tidak akan memengaruhi keseimbangan permintaan dan penawaran di pasar (Ahmed, 2008). Hal ini berbeda dengan pajak yang menimbulkan pergeseran pada kurva penawaran (Abu Bakar and Abdul Rahman, 2007). Zakat yang ditanggung oleh produsen sebesar 2,5% dihitung dari pendapatan bersih produsen bersangkutan. Sedangkan, zakat yang ditanggung konsumen ialah melalui zakat profesi, yang turut pula dihitung, sebesar 2,5% dari pendapatan bersih konsumen. Zakat tidak menimbulkan terjadinya deadweight loss di dalam perekonomian.

Selanjutnya, mungkin akan timbul pertanyaan apakah 2,5% cukup bagi suatu negara untuk mendanai pembangunannya? Nilai 2,5% merupakan besaran yang tidak akan menimbulkan distorsi di dalam perekonomian (Handal Abdelbaki, 2013). Oleh karenanya, dalam Islam, selain zakat, seorang muslim

disarankan untuk membayarkan infak, sedekah, hibah, wakaf, dan berbagai pembayaran sukarela lainnya (Abdelbaki, 2014). Tujuan utamanya adalah agar tidak terjadi distorsi di dalam perekonomian.

6.1 Zakat Sebagai Pengurang Pajak Penghasilan

Berdasarkan Undang-Undang nomor 17 tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan pasal 17 ayat (1) huruf a dan b, zakat bisa saja menurunkan pajak penghasilan secara ganda. Pertama, mengurangi penghasilan kena pajak. Kedua, untuk nilai tertentu juga menurunkan tarif progresif. Bagian ini akan menjelaskan pengaruh zakat sebagai pengurang pajak penghasilan terhadap makroekonomi. Zakat memiliki pengaruh terhadap konsumsi agregat, tabungan, dan investasi (Arif, 2013).

Asumsi yang digunakan adalah sebagai berikut:

- Pertama, zakat dapat dikenakan atas semua harta perdagangan/perniagaan serta investasi atau tabungan yang memiliki potensi untuk tumbuh dan dimiliki oleh orang muslim.
- Kedua, orang yang berkewajiban membayar zakat perniagaan cukup besar dan menguasai satu porsi tertentu dari pendapatan nasional.
- Ketiga, adanya gerakan dakwah dan penyadaran akan pentingnya menunaikan zakat telah berhasil dengan baik.
- Keempat, proporsi zakat yang dibayarkan tersebut tetap, sebesar jumlah tertentu dari pendapatan nasional.
- Kelima, zakat yang telah terkumpul dibagikan kepada para mustahik.
- Keenam, mustahik yang berhak menerima zakat memiliki kecenderungan mengonsumsi marjinal yang lebih tinggi dibandingkan muzakki secara signifikan.
- Ketujuh, zakat pendapatan dihitung sebagai komponen pengurang pajak penghasilan. Di sisi lain, zakat yang diterima oleh mustahik tidak wajib dikenai pajak.

Peraturan tentang zakat sebagai pengurang pajak penghasilan akan berdampak positif terhadap tingkat konsumsi agregat. Penerapan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 akan meningkatkan kecenderungan

mengonsumsi rata-rata dan kecenderungan mengonsumsi marginal akan lebih besar apabila dibandingkan dengan kecenderungan mengonsumsi rata-rata dan kecenderungan mengonsumsi marginal tanpa adanya zakat (Mumawar Albadri and Amaliah, 2019).

Manfaat dan fungsi zakat juga dapat mempengaruhi tabungan. Tabungan diartikan sebagai jumlah selisih langsung antara pendapatan nasional dengan konsumsi agregat. Zakat harta perniagaan akan berdampak negatif terhadap tabungan. Kecenderungan menabung rata-rata dan kecenderungan menabung marginal dengan variabel zakat harta perniagaan lebih kecil dibandingkan kecenderungan menabung rata-rata dan kecenderungan menabung marginal tanpa adanya variabel zakat. Salah satu contoh zakat berpengaruh negatif terhadap tabungan ialah apabila seseorang memiliki tabungan dan tidak disirkulasikan dalam perekonomian, tabungannya akan habis oleh zakat. Makna dari alasan ini adalah agar umat Islam tidak menumpuk kekayaan semata melainkan memutar kekayaan yang dimiliki agar lebih bermakna bagi perekonomian dibandingkan jika kekayaan tersebut hanya disimpan saja (Possumah, 2016).

Sedangkan, zakat membawa dampak positif bagi investasi. Investasi diartikan sebagai pengeluaran atau pembelanjaan investor untuk membeli barang modal dan perlengkapan produksi dengan maksud menambah kemampuan produksi barang dan jasa yang tersedia. Secara umum, investasi dapat dibedakan dan dikategorikan menjadi investasi terpengaruh (induced investment) dan investasi otonom (autonomous investment). Zakat akan berpengaruh positif terhadap investasi sebab kewajiban zakat akan menstimulus umat Islam untuk tidak menimbun hartanya melainkan melakukan investasi agar harta tersebut berputar di dalam perekonomian (Setianingrum and Fadhillah, 2019). Investasi yang dimaksud di sini adalah investasi riil, bukan investasi keuangan.

Walaupun secara umum zakat sebagai pengurang penghasilan yang terkena pajak telah memiliki pengaruh terhadap konsumsi agregat, tabungan, dan investasi, pengaruh sebenarnya lebih kecil apabila zakat diposisikan sebagai komponen pengurang pajak penghasilan. Hal ini bisa digambarkan dengan ilustrasi sederhana menggunakan perhitungan berdasarkan Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang pajak penghasilan.

Misalnya, pendapatan Tuan Ahmad adalah Rp 500 juta per tahun. Kadar zakat adalah sebesar 2,5 persen dari total pendapatan sedangkan kadar pajak dibebankan sebesar 10 persen. Asumsi yang harus diperhatikan adalah semua faktor lain yang diperhitungkan sebagai biaya pajak dianggap nol atau tidak ada. Tuan A ingin memenuhkan kewajiban zakat dan pajaknya sekaligus dalam satu tahun, maka:

Kewajiban Zakat Tuan Ahmad adalah:
 $Zakat = 2,5\% \times Rp\ 500\ \text{juta} = Rp\ 12,5\ \text{juta}$
 Kewajiban Pajak Tuan Ahmad sebesar:
 $Pajak = 10\% \times Rp\ 500\ \text{juta} = Rp\ 50\ \text{juta}$
 Total Kewajiban = Rp 62,5 juta

Perhitungan jika Zakat sebagai
 Pengurang Penghasilan Kena Pajak (Tax Expense):
 Kewajiban Zakat Tuan Ahmad:
 $Zakat = 2,5\% \times Rp\ 500\ \text{juta} = Rp\ 12,5\ \text{juta}$
 Kewajiban Pajak Tuan Ahmad:
 $Pajak = 10\% \times (Rp\ 500\ \text{juta} - Rp\ 12,5\ \text{juta}) = Rp\ 48,75\ \text{juta}$
 Total Kewajiban = Rp 61,25 juta

Perhitungan jika Zakat sebagai pengurang pajak penghasilan (Tax Credit):
 Kewajiban Zakat Tuan Ahmad:
 $Zakat = 2,5\% \times Rp\ 500\ \text{juta} = Rp\ 12,5\ \text{juta}$
 Kewajiban Pajak Tuan Ahmad:
 $Pajak = (10\% \times Rp\ 500\ \text{juta}) - Rp\ 12,5\ \text{juta} = Rp\ 37,5\ \text{juta}$
 Total Kewajiban = Rp 50 juta

Contoh lain, pendapatan Tuan Hamdan adalah Rp. 700 juta/tahun. Kadar zakat sebesar 2,5% dan Kadar Pajak sebesar 10%. Diasumsikan, semua faktor lain yang diperhitungkan sebagai biaya pajak dianggap nol. Tuan Hamdan ingin memenuhkan kewajiban zakat dan pajaknya sekaligus dalam satu tahun. Maka penghitungan uang yang dibayar akan dijelaskan pada tabel berikut:

Tabel 6. 1

Simulasi Penghitungan Zakat dan Pajak

Zakat Tidak Sebagai Pengurang Pajak	Zakat Sebagai Tax Expenda	Zakat sebagai Tax Credit
Kewajiban Zakat Tuan X: Za: $2,5\% \times \text{Rp. } 700 \text{ juta}$ = Rp. 17,5 juta.	Kewajiban Zakat Tuan X: Za: $2,5\% \times \text{Rp. } 700 \text{ juta}$ = Rp. 17,5 juta.	Kewajiban Zakat Tuan X: Za: $2,5\% \times \text{Rp. } 700 \text{ juta}$ = Rp. 17,5 juta.
Kewajiban Pajak Tuan X: Ta: $10\% \times \text{Rp. } 700 \text{ juta}$ = Rp. 70 juta	Kewajiban Pajak Tuan X: Ta: $10\% \times (\text{Rp. } 700 \text{ juta} - \text{Rp. } 17,5 \text{ juta}) = \text{Rp. } 68,25 \text{ juta.}$	Kewajiban Pajak Tuan X: Ta = $(10\% \times \text{Rp. } 700 \text{ juta}) - \text{Rp. } 17,5 \text{ juta.}$
Total Kewajiban = Rp. 87,5 juta	Total Kewajiban = Rp. 85,75 juta.	Total Kewajiban = Rp. 70,0 juta.

Contoh/ilustrasi di atas menunjukkan bahwa ada perbedaan yang signifikan antara zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dengan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan. Tidak heran, banyak masyarakat yang memandang aturan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak justru menyebabkan beban pajak dan zakat yang harus mereka bayar lebih besar dibandingkan dengan hanya membayar pajak saja. Oleh karena itu, jika pemerintah memiliki keinginan yang sungguh-sungguh untuk mengembangkan ekonomi syariat serta memberi pengaruh yang cukup luas dalam perekonomian, zakat sebaiknya diletakkan sebagai pengurang pajak penghasilan (Anita Md Shariff, Wan Noor Hazlina Wan Jusoh, Norudin Mansor, 2011). Jika zakat dijadikan sebagai pengurang pajak penghasilan, hal tersebut akan memiliki pengaruh yang lebih besar kepada konsumsi agregat, tabungan, dan investasi dibandingkan dengan zakat jika dijadikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

BAB 7 KELEMBAGAAN DAN MODEL PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK

Keuangan publik Islam membutuhkan pengelolaan yang professional. Bab ini membahas tentang aspek kelembagaan pengelolaan keuangan publik Islam. Bab ini dibagi dalam beberapa subbab. Subbab pertama membahas tentang lembaga-lembaga keuangan publik Islam dan perkembangannya. Subbab kedua membahas tentang prinsip-prinsip dasar tata kelola lembaga keuangan publik dan bagian terakhir bab ini membahas tentang pengukuran kinerja lembaga keuangan publik.

7.1 Lembaga dan Model Pengelolaan Keuangan Publik Islam

Keuangan publik Islam mengalami perkembangan seiring dengan perubahan zaman, baik perubahan pada aspek pengelolaan maupun jenis keuangan publik yang dipungut oleh lembaga keuangan publik. Di masa pemerintahan Islam, keuangan publik merupakan bagian penting dari sistem pemerintahan dan menjadi bagian dari kebijakan fiskal. Sementara, pada masa modern, di mana zakat, infak, dan sedekah masih tetap ada, lembaga keuangan publik (Baitul Maal) yang dulu mengelola pemasukan dan pengeluaran negara berganti bentuk dan memiliki peran yang berbeda. Oleh karena itu, bahasan mengenai lembaga keuangan publik pada subbab ini dibagi dalam dua bagian yaitu lembaga keuangan publik Islam di negara Islam dan lembaga keuangan publik Islam pada negara yang tidak menganut sistem ekonomi Islam.

a. Lembaga Keuangan Publik di Negara Islam

Ketika membahas tentang negara Islam, tentu pembahasan kita lebih banyak membahas tentang sejarah terutama pada masa pemerintahan Rasulullah saw. dan pemerintahan para sahabat setelahnya.

Pada masa awal Islam, zaman Rasulullah saw. dan para sahabat, pengelolaan keuangan publik sepenuhnya di bawah kendali negara dan dilaksanakan oleh lembaga yang disebut Baitul Maal. Secara istilah, baitul maal dapat didefinisikan sebagai lembaga atau pihak yang memiliki tugas menangani pengelolaan harta umat, baik dalam bentuk penerimaan negara

maupun terkait dengan pengeluaran negara (Nurul Huda dkk, 2019). Dalam konteks negara Islam, Baitul Maal menjadi satu-satunya lembaga yang berperan sentral dalam mengelola dan mendistribusikan kekayaan umat.

Pada masa Rasulullah saw., pengelolaan dana umat masih sangat sederhana. Berbagai literatur menunjukkan sejarah pembentukan pengelolaan harta umat pada masa Rasulullah saw. mulai pada saat pembagian harta rampasan perang (ghanimah) di perang Badar. Allah Swt. berfirman dalam surat Al-Anfal ayat 1:

يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْغَنَائِمِ قُلِ الْغَنَائِمُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ لَقَدْ أَخَذَهَا نَبِيُّكُمْ وَالرَّسُولُ قَبْلُ
 إِنَّكُمْ قَوْمٌ مُؤْمِنِينَ

"Mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah: "Harta rampasan perang kepunyaan Allah dan Rasul, oleh sebab itu bertakwalah kepada Allah dan perbaikilah perhubungan di antara sesama kamu, dan taatlah kepada Allah dan Rasul-Nya jika kamu adalah orang-orang yang beriman".

Turunnya ayat ini sebagai petunjuk dari Allah Swt. kepada Rasulullah saw. bahwa harta rampasan perang badar adalah milik Allah Swt. yang diamanahkan kepada Rasulullah saw. untuk didistribusikan kepada umat untuk kemaslahatan umat pada zaman tersebut. Oleh para ulama, ayat ini menjadi landasan sebagai tanda lahirnya Baitul Maal yang mengelola harta publik.

Manajemen keuangan publik pada masa Rasulullah masih sangat sederhana. Belum ada struktur manajemen baku bahkan belum ada tempat penyimpanan khusus untuk mengelola harta Baitul Maal (Nurul Huda dkk, 2019). Semua yang diterima di pagi hari akan dibagikan habis hingga tidak ada lagi yang tersisa di sore harinya.

Pada masa Khulafaur Rasyidin, Baitul Maal mulai berkembang dan dikelola secara baik dan hati-hati. Di tahun kedua pemerintahan Abu Bakar Ash-Shiddiq, beliau menyediakan rumahnya untuk digunakan menampung dana zakat dan Abu Ubaidah ditunjuk sebagai pengelola Baitul Maal. Literatur

sejarah mencatat mulai adanya dana yang disisihkan dari Baitul Maal untuk khalifah Abu Bakar dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Pada masa kekhalifan Umar Bin Khattab, wilayah Islam terus berkembang. Secara ekonomi, perkembangan Islam pada masa ini memberi dampak positif pada sisi penerimaan negara. Oleh karena itu, pada masa pemerintahannya, Umar Bin Khattab mendirikan bangunan khusus untuk mengelola harta yang dipungut di wilayah kekuasaan Islam.

Model pengelolaan keuangan publik pada masa pemerintahan Umar Bin Khattab kurang lebih sama dengan model pengelolaan keuangan masa pemerintahan Abu Bakar yaitu menganut prinsip kehati-hatian. Beliau mulai menjalankan prinsip-prinsip manajemen pengelolaan organisasi Baitul Maal dengan mengangkat sejumlah bendahara, menetapkan gaji, dan membentuk tentara yang pendanaannya dari harta Baitul Maal.

Manajemen distribusi harta Baitul Maal pada masa Umar Bin Khattab dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan yang terdapat di dalam Al Quran. Prinsip pengelolaan Baitul Maal menempatkan harta Baitul Maal sebagai harta umat sedangkan Khalifah dan Para amil adalah pemegang amanah (Mustaring, 2016).

Baitul Maal terus berkembang pada masa kekhalifan Utsman Bin Affan. Salah satu isu yang mengemuka dalam pengelolaan Baitul Maal pada masa Utsman adalah keterlibatan kerabat dan keluarga Utsman dalam pengelolaan Baitul Maal yang mendapat kritikan dari para sahabatnya (Nurul Huda dkk, 2019). Isu ini menjadi penting untuk dijadikan sebagai pelajaran bagi pengelolaan dana publik pada masa kini untuk menghindari fitnah dan konflik kepentingan. Pada masa pemerintahan Ali Bin Abi Thalib, pengelolaan Baitul Maal dijalankan dengan prinsip kehati-hatian. Beliau menghindari pemanfaatan harta Baitul Maal untuk kepentingannya sendiri.

Setelah pemerintahan Khulafaurrasyidin, pemerintahan Islam kemudian berada di bawah kepemimpinan bani Umayyah. Di awal kepemimpinan Bani Umayyah, terjadi konflik internal di dalam tubuh umat Islam, bahkan terjadi dualisme kepemimpinan antara Muawiyah dan Husain Bin Ali. Konflik yang berkepanjangan tersebut berdampak pada tata kelola

awal kekhalifahan Bani Umayyah berdasarkan balas budi. Hal ini menyebabkan timbulnya penyelewengan jabatan termasuk diantaranya pengelolaan Bai'ul Maal (Hassan, 2014).

Kisruh politik dan ekonomi yang terjadi pada masa Bani Umayyah berpengaruh membuat kala Umar Bin Abdul Aziz menjadi Khalifah. Sejumlah kebijakan yang berkembang dengan Khalifah-khalifah sebelumnya ditempuh oleh Umar Bin Abdul Aziz dalam rangka memperbaiki kondisi negara kala itu. Salah satu kebijakan Umar Bin Abdul Aziz yang cukup populer adalah pungutan kharaj atas tanah umat muslim. Pungutan kharaj lebih adil dengan memperimbangkan kesuburan tanah, saluran irigasi, serta hasil panen (Ikramin dalam Hassan, 2014). Selain itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang jujur, pejabat lama dipecat dan digantikan dengan pejabat baru yang lebih kompeten.

Bai'ul Maal menjadi pilar penting lembaga keuangan publik dalam menyejahterakan rakyatnya. Hal yang paling berkesan dari kekhalifahan Umar Bin Abdul Aziz adalah sulitnya menyalurkan dana sosial pada masa itu karena kesulitan menemukan orang miskin. Hal ini sebagaimana dikisahkan oleh Ibu Abdil Hakam saat meriwayatkan Yahya Bin Saïd. Yahya Bin Saïd diutus untuk menunggui zakat ke wilayah Afrika dan saat Ia ingin menyulkannya ke orang miskin, Ia tidak menemukan satu pun orang miskin.

Mohd Nor (2015) menguraikan enam kunci sukses keberhasilan pemerintahan Umar Bin Abdul Aziz, yaitu menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pertumbuhan ekonomi, memperkuat dana bai'ul maal, merangsang dan mendorong sektor bisnis, menetapkan aturan baru untuk sektor pertanian, memberikan perhatian penuh pada dana publik yang disiripkan Bai'ul Maal, dan berhati-hati dalam menggunakan dana publik.

Di masa pemerintahan Bani Abbasiyah, tata keuangan publik Islam terus mengalami perkembangan pesat. Struktur organisasi pada masa Kahifiah Harun Ar-Rasyid semakin kompleks dengan dibaginya urusan tata negara dalam bentuk departemen-departemen termasuk di antaranya pengelolaan keuangan negara. Bai'ul Maal pada masa Harun Ar-Rasyid memegang peranan penting dalam pembangunan negara. Selain itu, Khalifah Harun juga menugaskan Bai'ul Maal untuk mengurus masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Sumber penerimaan Bai'ul Maal pada masa Harun Ar-

Rasyid antara lain kharaj, jizyah, zakat, fiti, ghokimiah, dan usyur. Penerimaan negara yang sangat besar pada masa Harun Ar-Rasyid dijadikan sumber pendanaan untuk pembangunan Kota Baghdad.

Gambaran pemerintahan Islam sejak zaman Rasulullah hingga kekhalifahan secara jelas menguraikan peran sentral Bai'ul Maal sebagai bagian organisasi pemerintah yang mengelola dana publik. Beranggotah dari ahli sejarah tata kelola keuangan publik sejak masa Rasulullah hingga kekhalifahan adalah prinsip tata kelola Bai'ul Maal yang mengedepankan kejujuran (siddiq), dapat dipercaya (amanah), keahlian (adil), kecerdasan (fathanah), dan menyampaikan kebenaran (tabliq).

b. Lembaga Keuangan Publik Pada Negara yang Bukan Negara Islam

Seiring dengan runtuhnya Kekhalifan Usmaniyah di Turki pada tahun 1924, tidak ada lagi kekhalifan di dunia hingga saat ini. Sebagian besar negara yang mayoritas penduduknya beragama muslim menjalankan pemerintahan republik, federasi, maupun monarki. Implementasi nilai-nilai Islam dalam sistem pemerintahan pun beragam. Ada yang secara eksplisit menyatakan diri sebagai negara Islam, ada yang tidak menyatakan diri sebagai negara Islam namun menginternalisasi nilai-nilai Islam sebagai bagian dari nilai yang diadopsi oleh negara, adapula yang secara tegas menyatakan diri sebagai negara sekuler yang memotlak Islam sebagai bagian dari nilai kebangsa.

Namun demikian, dana sosial Islam sebagai bentuk kewajiban individu umat terhadap agama dan kedermawanan sosial tetap berjalan di beberapa negara meskipun negara tersebut tidak menganut sistem pemerintahan Islam. Model pengelolaan pungutan kepada masyarakat terkait dengan kewajibannya sebagai pribadi muslim terus berkembang dan bervariasi. Berikut ini disajikan contoh tata kelola keuangan publik Islam yang diterapkan di beberapa negara yang tidak menganut sistem pemerintahan Islam namun memiliki mayoritas penduduk muslim.

1. Malaysia

Malaysia merupakan negara federasi bekas jajahan Inggris. Malaysia terdiri dari 13 negara bagian dan tiga negara persekutuan. Bentuk negara Malaysia adalah monarki yang dipimpin oleh Yang Dipertuan Agung. Jejak Inggris di Malaysia terlihat dari sistem pemerintahan yang mengadopsi sistem

demokrasi parlementer. Pemerintah berjalan dibawah pimpinan Perdana Menteri.

Mayoritas penduduk Malaysia adalah ras melayu yang beragama Islam. Oleh karena itu, Islam diakui sebagai agama resmi negara. Meski demikian, pemerintah memberi kebebasan bagi setiap warga negara untuk memeluk dan menjalankan agama sesuai dengan keyakinannya.

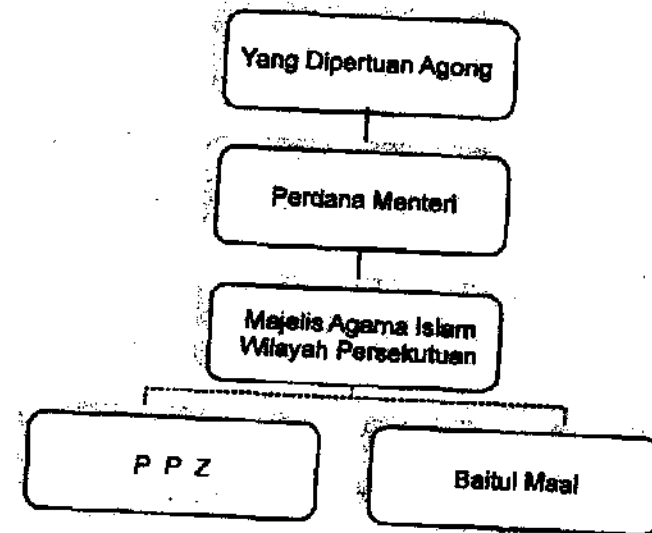
Sekalipun Islam menjadi agama resmi negara, Malaysia tidak serta merta menerapkan Islam sebagai sistem sosial, ekonomi, dan politik. Dalam hal keuangan publik, meskipun zakat sebagai kewajiban umat Islam terhadap agama, negara tidak begitu saja menjadikan zakat sebagai pungutan wajib bagi setiap umat Islam. Pemungutan zakat di Malaysia masih bersifat sukarela sehingga pusat pengelolaan zakat harus bekerja keras meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar zakat. Ini tentu berbeda dengan zaman Rasulullah dan para sahabat yang menjadikan zakat sebagai pungutan wajib negara.

Yang menarik dengan zakat di Malaysia adalah pengelolaannya yang terdesentralisasi di masing-masing negeri. Setiap negeri diberi kebebasan untuk menerapkan kebijakan dan aturan zakat yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya.

Pengelolaan zakat di Malaysia mengalami perubahan dalam aspek tata kelola sejak beberapa dekade terakhir. Sejak tahun 1991, pengelolaan zakat di Malaysia mulai melibatkan Pusat Pungutan Zakat (PPZ), organisasi yang ditunjuk pemerintah untuk melakukan pungutan zakat. Kedudukan PPZ sebagai pemungut zakat bukan bagian dari struktur pemerintahan. PPZ dalam konteks ini adalah perusahaan swasta yang disewa untuk menjalankan fungsi pemungutan. Masing-masing negeri memiliki PPZ yang bekerja sama dengan Majelis Agama Islam Negeri.

Privatisasi pengumpulan zakat di Malaysia diharapkan akan mendorong inovasi, kreativitas, dan sikap proaktif dalam memberikan layanan zakat. Privatisasi ini juga diharapkan dapat mendorong pemanfaatan teknologi dan mengatasi hambatan birokrasi (Ab Rahman, Alias, & Omar, 2012). Sebagaimana perusahaan, tata kelola PPZ cukup profesional. Mereka memiliki tim yang ahli dalam memasarkan program PPZ. PPZ antara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya memiliki strategi yang berbeda untuk meningkatkan jumlah muzakki dan jumlah zakat yang mereka kelola.

Selanjutnya, penyaluran zakat di Malaysia secara umum dilakukan melalui dua skema. Pertama, penyaluran zakat dilakukan secara langsung oleh Pusat Pengumpul Zakat. Dalam konteks ini, Pusat Pengumpul Zakat berperan sebagai pengumpul dan pendistribusi. Kedua, distribusi zakat dilakukan oleh Baitul Maal. Di beberapa negara bagian yang menjalankan sistem ini, Pusat Pengumpul Zakat hanya berperan sebagai lembaga pemungut sedangkan distribusinya diserahkan kepada Baitul Maal yang merupakan lembaga di bawah naungan Majelis Agama Islam Wilayah. Penyaluran zakat oleh Baitul Maal difokuskan untuk berbagai program pengentasan kemiskinan di antaranya bantuan pendidikan, kesehatan, dan sewa rumah bagi yang membutuhkan.



Gambar 1
Struktur Pengelolaan Zakat di Wilayah Persekutuan (www.zakat.com.my)

2. Indonesia

Indonesia sejak berdirinya telah mendeklarasikan dirinya sebagai negara yang mengayomi seluruh umat beragama. Islam merupakan agama mayoritas penduduk Indonesia namun Islam tidak begitu saja dijadikan sebagai dasar negara. Pancasila dipilih sebagai dasar negara Indonesia dengan

Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai sila pertama. Artinya, kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia dibangun di atas nilai-nilai Ketuhanan. Setiap warga negara Indonesia diberi kewenangan untuk memeluk agama sesuai dengan keyakinannya dan negara memfasilitasi setiap warganya untuk menjalankan syariat agamanya masing-masing.

Indonesia tidak secara eksplisit menjadikan Islam sebagai sistem pemerintahan namun semangat masyarakat muslim di Indonesia untuk mengalokasikan sebagian dari harta yang mereka miliki dalam bentuk zakat, infak, dan sedekah terus mengalami perkembangan dari tahun ke tahun.

Sekalipun sistem keuangan publik Islam di Indonesia bukan bagian dari sistem kebijakan fiskal negara, potensi penerimaannya cukup besar dan memiliki kontribusi terhadap pengurangan kemiskinan dan kemaslahatan bersama. Maka dari itu, pengelolaan lembaga keuangan publik Islam di Indonesia memerlukan penataan yang baik untuk meningkatkan kepercayaan publik akan pengelolaan dana tersebut.

Sistem pemungutan dan distribusi harta Baitul Maal di Indonesia tidak secara penuh di bawah kendali negara. Negara memainkan fungsinya sebagai regulator dengan sejumlah paket kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang memberikan pedoman bagi lembaga pengelola dalam menjalankan kegiatan operasionalnya.

Payung hukum pengelolaan zakat di Indonesia diatur dalam Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang tersebut mengatur pengelolaan zakat di Indonesia oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). BAZNAS mengelola pengumpulan dan distribusi zakat, infak, dan sedekah di level nasional, provinsi, serta kabupaten/kota. Hanya saja, yang membedakan dengan negara Islam, di Indonesia, masyarakat dapat mendirikan Lembaga Amil Zakat (LAZ) untuk membantu BAZNAS dalam pengumpulan dan distribusi zakat, infak, dan sedekah. Kewajiban LAZ hanya membuat laporan kepada BAZNAS terkait dengan dana yang mereka kelola. Salah satu yang membedakan dengan Malaysia, BAZNAS dan LAZ di Indonesia memiliki dua peranan, yaitu sebagai pengumpul dan juga sebagai penyalur zakat, infak, dan sedekah.

Keterbukaan sistem pengelolaan zakat di Indonesia mengakibatkan begitu banyaknya lembaga pengelola zakat dan dana sosial lainnya yang

dibentuk oleh masyarakat dan organisasi. Hal ini tentu sangat positif karena membantu tugas BAZNAS dalam menjangkau seluruh lapisan masyarakat namun juga dapat menimbulkan persoalan terutama terkait keadilan dalam distribusinya. Walaupun demikian, BAZNAS harus senantiasa mengawasi LAZ untuk menghindari terbentuknya LAZ ilegal dan memastikan LAZ untuk secara periodik membuat laporan terkait penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan dana zakat (Susilowati & Setyorini, 2018).

Sebagaimana dijelaskan di awal, keterlibatan swasta di Malaysia hanya sebatas pada pengumpulan zakat saja namun penyalurannya menjadi kewenangan Baitul Maal masing-masing negeri. Dengan adanya kebijakan satu pintu keluar tersebut, program-program pengentasan kemiskinan dengan menggunakan dana zakat akan lebih terkoordinir dengan baik. Sementara di Indonesia, BAZNAS dan LAZ sebagai operator memainkan fungsi ganda, yaitu pengumpul dan penyalur. Masing-masing LAZ akan menyalurkan dana sosial yang mereka kelola sesuai dengan programnya masing-masing. Hal ini bisa menimbulkan adanya mustahik yang memperoleh dana zakat dua kali dari LAZ yang berbeda. Tidak hanya itu, hal ini memungkinkan terjadinya miskomunikasi sehingga sebagian masyarakat miskin yang tidak terjangkau oleh program LAZ tidak menerima bantuan zakat. Berikut ini disajikan jenis-jenis lembaga pengelola zakat yang ada di Indonesia:

a. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)

BAZNAS dibentuk oleh pemerintah untuk untuk memaksimalkan pengelolaan zakat di Indonesia. Undang-Undang No 23 Tahun 2011 mengukuhkan peran BAZNAS, tidak hanya sebagai pelaksana namun juga sebagai regulator pengelolaan zakat di Indonesia. Fungsi BAZNAS antara lain sebagai berikut (www.baznas.go.id)

1. Perencanaan pengumpulan hingga pendistribusian dan pendayagunaan zakat;
2. Pelaksanaan pengumpulan hingga pendistribusian dan pendayagunaan zakat;
3. Pengendalian pengumpulan hingga pendistribusian dan pendayagunaan zakat; dan

Untuk menjalankan fungsi tersebut, BAZNAS diberi kewenangan menghimpun hingga mendayagunakan zakat, memberikan rekomendasi pembentukan BAZNAS Daerah dan LAZ, serta meminta laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, dan sedekah kepada BAZNAS provinsi dan LAZ. Undang-Undang No 23 Tahun 2011 menempatkan BAZNAS sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang berada langsung di bawah presiden. Revitalisasi kelembagaan BAZNAS dalam Undang-Undang ini seharusnya menjadikan BAZNAS lembaga yang profesional dan mandiri (Direktorat Pemberdayaan Zakat Kementerian Agama RI, 2013).

b. Lembaga Amil Zakat (LAZ)

Lembaga Amil Zakat merupakan lembaga pengelola dana zakat, infak, dan sedekah yang inisiatif pembentukannya dilakukan oleh masyarakat. Undang-Undang No 23 Tahun 2011 mensyaratkan beberapa standar yang harus dipenuhi untuk mendirikan LAZ, yaitu

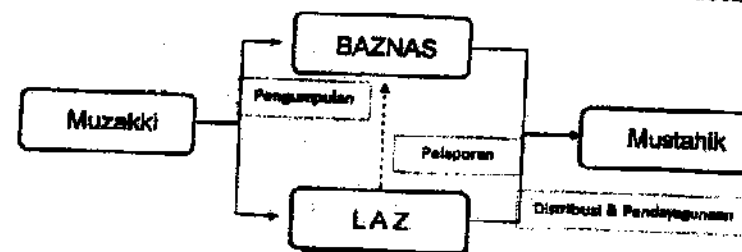
1. Merupakan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat;
2. Mampu menjalankan fungsi pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
3. Pembentukannya harus mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk Menteri; dan
4. Siap melakukan koordinasi dengan BAZNAS dalam rangka mengoptimalkan peran pengelolaan zakat.

Kemudahan dalam membentuk LAZ menyebabkan banyaknya jumlah LAZ, baik di tingkat nasional maupun daerah. Hal ini membawa dampak positif dan negatif. Dampak positifnya adalah masyarakat akan lebih mudah dalam menyalurkan ZIS karena layanan LAZ makin dekat dengan masyarakat. Di sisi lain, tidak mudah bagi LAZ untuk menyinergikan program masing-masing LAZ dalam menyelesaikan masalah kemiskinan di Indonesia.

Beberapa LAZ yang ada di Indonesia memiliki afiliasi dengan organisasi kemasyarakatan yang telah ada sebelumnya seperti LAZISNU, lembaga amil zakat yang berafiliasi dengan Nahdlatul Ulama, LAZISMU, lembaga yang berafiliasi dengan Muhammadiyah, dan LAZ Baitul Maal

hidayatullah (BMH), LAZ yang berada di bawah naungan organisasi Hidayatullah.

Berikut ini gambar model tata kelola dana sosial Islam di Indonesia:



Gambar 2

Bagan Alir Tata Kelola ZIS di Indonesia

7.2 Good Amil Governance

Keberhasilan pengelolaan ZIS sangat ditentukan oleh tata kelola yang dijalankan para lembaga pengelola zakat. Pengumpulan zakat di negara yang tidak menganut sistem pemerintahan Islam seperti Indonesia memiliki perbedaan dengan pengumpulan zakat pada negara Islam. Pada negara Islam, zakat adalah kewajiban pribadi muslim kepada agamanya dan merupakan kewajiban negara. Negara bisa menjatuhkan sanksi kepada muzakki yang tidak patuh zakat. Hal ini dapat dilihat dalam sejarah kepemimpinan khalifah Abu Bakar Ash-Shiddiq yang monumental yaitu perintah untuk memerangi siapa saja yang menolak membayar zakat.

Sedangkan, pada negara yang tidak menganut sistem pemerintahan Islam, zakat merupakan kewajiban muslim kepada agamanya tapi bukan kewajiban kepada negara. Pengumpulan zakat oleh lembaga pengelola zakat masih bersifat sukarela. Tidak ada mekanisme sanksi dari negara bila wajib zakat tidak patuh zakat. Proses penghitungan zakat menggunakan pendekatan self assessment, yaitu mekanisme penghitungan zakat yang dilakukan sendiri oleh wajib zakat dan dibantu oleh para Lembaga Amil. Artinya, keberhasilan pengelolaan zakat di Indonesia sangat ditentukan oleh keimanan masing-masing wajib zakat. Di samping itu, kepercayaan wajib zakat terhadap proses tata kelola lembaga amil harus terus dijaga. Oleh karena itu, penting bagi

outcome. Oleh karena itu, sebagai upaya penguatan tata kelola keuangan publik Islam di Indonesia, perlu diformulasikan metode pengukuran kinerja Baitul Maal yang tidak hanya berorientasi pada output namun juga berorientasi pada outcome agar muzakki dan masyarakat luas dapat menaruh kepercayaan lebih besar pada LAZ dalam menyalurkan sebagian kekayaan mereka.

Pada tahun 2015, Irfan S. Beik dan Arsyianti melalui tulisannya memperkenalkan model yang mereka kembangkan untuk mengukur dampak zakat terhadap kemiskinan yaitu CIBEST Model. Dalam Cibest Model yang disajikan, Beik dan Arsyianti membagi tingkat kesejahteraan manusia dalam empat (4) kuadran, yaitu kuadran sejahtera (welfare), kuadran kemiskinan material (material poverty), kuadran kemiskinan spiritual (spiritual poverty), dan kuadran kemiskinan absolut (absolute poverty). Selanjutnya, untuk mengelompokkan masyarakat ke dalam kuadran-kuadran tersebut, mereka memformulasikan garis standar untuk kemiskinan spiritual dan standar untuk kemiskinan material.

Kemiskinan spiritual merupakan fungsi dari variabel prayers, fasting, zakat & infak, household environment, dan government policy environment. Masing-masing indikator diukur dengan menggunakan skala likert 1-5. Nilai Standar Garis Kemiskinan Spiritual (SV) = 3. Rumah tangga dikatakan mengalami kemiskinan spiritual jika nilai spiritual actual (SS) lebih rendah dari standar garis kemiskinan (SV).

Standar garis kemiskinan material (MV) diturunkan dari fungsi standar kebutuhan minimum yang harus dipenuhi dalam sebuah rumah tangga. Rumah tangga dikatakan mengalami kemiskinan material jika pendapatan mereka lebih kecil dari standar garis kemiskinan material. Selanjutnya, hasil perhitungan dimasukkan ke dalam kuadran berikut:

Tabel 7.2

	< MV	> MV
> SV	Kuadran 2, kaya spiritual dan miskin material	Kuadran 1 (Welfare), kaya spiritual dan material
< SV	Kuadran 4, miskin spiritual dan material	Kuadran 3, miskin spiritual dan kaya material

Berdasarkan jumlah rumah tangga yang mengisi setiap kuadran, langkah berikutnya adalah menghitung indeks masing-masing kuadran.

$$\begin{aligned} \text{Indeks Welfare (W)/kuadran 1} &= \frac{\text{jumlah rumah tangga kuadran 1}}{\text{jumlah rumah tangga yang disurvei}} \\ \text{Indeks Kemiskinan Material (Pm)/kuadran 2} &= \frac{\text{jumlah rumah tangga kuadran 2}}{\text{jumlah rumah tangga yang disurvei}} \\ \text{Indeks Kemiskinan Spiritual (Ps)/kuadran 3} &= \frac{\text{jumlah rumah tangga kuadran 3}}{\text{jumlah rumah tangga yang disurvei}} \\ \text{Indeks Kemiskinan Absolut (Pa)/kuadran 4} &= \frac{\text{jumlah rumah tangga kuadran 4}}{\text{jumlah rumah tangga yang disurvei}} \end{aligned}$$

Setelah memperoleh indeks masing-masing kuadran, langkah berikutnya adalah menghitung nilai CIBEST Model melalui persamaan berikut:

$$\text{CIBEST Model} = 1 = W + Pm + Ps + Pa$$

Berikut ini adalah contoh untuk mengilustrasikan perhitungan CIBEST Model. Sebuah masyarakat yang terdiri dari 10 rumah tangga disurvei untuk mengukur tingkat kemiskinan masyarakat tersebut. Kuesioner terdiri dari pertanyaan tentang spiritual (skala likert) dengan 5 indikator dan pertanyaan tentang pendapatan. Diasumsikan, tingkat kebutuhan minimum adalah Rp 2.500.000,-. Pertanyaan kuesioner untuk spiritual dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 7.3
Kuesioner Spiritual

Indikator	Skala Likert				
	1	2	3	4	5
Sholat	Menghalaqi orang sedikit	menolak sholat	sholat tapi tidak rutin	sholat tapi tidak berjamaah	sholat berjamaah 5 rakaat sesuai
Puasa	menghalaqi orang puasa	menolak puasa	puasa tapi tidak full	banyak puasa tengah	puasa penuh dan sesuai
Zakat & infak	menghalaqi orang zakat	menolak zakat	tidak pernah berinfak	bayar zakat 10% 5 rakaat mal	bayar zakat 4, infak
Lingkungan	melingk ibadiah	menolak implementasi ibadiah	ibadah hanya pribadi masing-masing	memelihara ibadah	mempelihara lingkungan yang syariah beribadah
Kelengkapan Pemerintah	melingk ibadiah	menolak implementasi ibadiah	ibadah hanya pribadi masing-masing	memelihara ibadah	mempelihara lingkungan yang syariah beribadah

Hasil rekap atas kuesioner yang dibagikan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 7. 4
Hasil Kuesioner

Item No	Nilai Jawaban (JW)	Pembobotan/Bobot	Skor	Kategori
1	2.2 (-3)	Rp. 2.000.000	2	Kaya Spiritual, Tidak Material
2	2.2 (-3)	Rp. 2.000.000	2	Muslim Spiritual, Tidak Material
3	2.2 (-3)	Rp. 4.000.000	2	Kaya Spiritual, Kaya Material
4	1.7 (-3)	Rp. 1.000.000	1	Muslim Spiritual, Muslim Material
5	1.8 (-3)	Rp. 1.500.000	1	Muslim Spiritual, Muslim Material
6	2.8 (-3)	Rp. 2.000.000	2	Kaya Spiritual, Tidak Material
7	4.0 (-3)	Rp. 4.000.000	4	Kaya Spiritual, Kaya Material
8	2.8 (-3)	Rp. 1.750.000	2	Muslim Spiritual, Muslim Material
9	2.8 (-3)	Rp. 4.000.000	2	Muslim Spiritual, Kaya Material
10	2.0 (-3)	Rp. 1.750.000	1	Muslim Spiritual, Muslim Material

Berdasarkan hasil rekap di atas, perhitungan indeks kemiskinan masing-masing kuadran adalah sebagai berikut:

$$\text{Indeks Welfare (W) kuadran 1} = \frac{2}{10} = 0,2$$

$$\text{Indeks Kemiskinan Material (Pm) kuadran 2} = \frac{2}{10} = 0,2$$

$$\text{Indeks Kemiskinan Spiritual (Ps) kuadran 3} = \frac{2}{10} = 0,2$$

$$\text{Indeks Kemiskinan Absolut (Pa) / kuadran 2} = \frac{4}{10} = 0,4$$

$$\text{CIBEST Model} = 0,2 + 0,2 + 0,2 + 0,4 = 1$$

BAB 8 PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK PADA MASA UMAR BIN ABDUL AZIZ DAN HARUN AL RASYID

8.1 Pengelolaan Keuangan Negara pada Masa Umar bin Abdul Aziz

Pengelolaan keuangan negara menjadi tema sentral dalam ekonomi Islam karena peran pentingnya dalam roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengelolaan keuangan negara dalam hal ini meliputi pengaturan sumber pendapatan dan anggaran belanja negara. Keberhasilan negara dalam mengelola keuangan negara menjadi kunci sukses dalam menciptakan kemakmuran dan keberhasilan pembangunan (Noviyanti, 2016). Oleh sebab itu, kebijakan pengelolaan keuangan menjadi pembahasan yang penting dalam menentukan arah pengembangan sebuah negara untuk mewujudkan kemajuan.

Peran pemimpin dalam hal pengelolaan keuangan negara menjadi sangat penting dan menentukan. Islam dalam perjalanan sejarahnya pernah memiliki pemimpin-pemimpin (khalifah) yang berhasil dalam mengelola keuangan negara. Keberhasilannya menjadi kajian para peneliti agar menjadi rujukan dalam penyusunan kebijakan pengelolaan keuangan negara masa modern (Fathurrahman, 2018). Islam pernah jaya di bawah kekuasaan mereka dalam aspek politik, sosial, ekonomi, dan budaya. Di antara khalifah yang pernah membawa kejayaan Islam adalah Umar bin Abdul Aziz dan Harun Al-Rasyid.

Umar bin Abdul Aziz dilahirkan di Halwan Mesir pada tahun 63 H dengan nama lengkap Abu Hafs Umar bin Abdul Aziz bin Marwan bin Hakam bin As bin Umayyah bin Abdul Syam. Ayah beliau adalah Abdul Aziz, pernah menjadi gubernur Mesir, dan ibunya adalah Laila Ummu 'Asim binti Asim bin Umar bin Al-Khattab. Umar bin Abdul Aziz tumbuh dan besar di Madinah untuk menghafal Al-Quran, belajar hadis, fikih dan kesustraan. Madinah menjadi kota yang tepat untuk membentuk keilmuan dan karakter Umar bin Abdul Aziz karena banyaknya majelis ilmu para ulama dan fuqaha.

Umar bin Abdul Aziz adalah menantu khalifah Abdul Malik dari anak perempuannya yang bernama Fatimah binti Abdul Malik. Tak lama setelah menikahi Fatimah, Umar diangkat menjadi gubernur Klausnasirah Syam pada

tahun 85 H. Pada tahun 87 H, Umar menjadi Gubernur di Madinah pada masa kekhalifahan Walid bin Abdul Malik. Salah satu kebijakan selama 6 tahun pemerintahannya adalah memperluas masjid Madinah dan membuat sumur umum untuk kepentingan rakyat dan musafir yang melintasi madinah.

Pada masa khalifah Sulaiman bin Abdul Malik, Umar diangkat sebagai penasihat dan perdana menteri istana. Hampir semua kebijakan Sulaiman bin Abdul Malik dipengaruhi oleh pemikiran Umar bin Abdul Aziz. Umar bin Abdul Aziz diangkat menjadi khalifah pada tahun 88 H/717 M sepeninggal Sulaiman bin Abdul Malik. Alasan pemilihan dia menjadi khalifah adalah karena dia berasal dari golongan Bani Umayyah yang menjadi menantu khalifah sebelumnya dan terkenal sebagai pemimpin yang bijaksana, adil, alim, sederhana, wara', tawadlu' jujur, serta zuhud (Mohd Razif & Mohd Rosdi, 2017).

Masa khalifah Umar bin Abdul Aziz cukup singkat, kurang dari tiga tahun (99-102 H/818-820 M), namun memiliki prestasi yang cemerlang. Alkisah Yahya bin Said, petugas zakat, pernah dituntut ke Afrika untuk memungut zakat dan membagikannya kepada orang-orang fakir miskin. Namun, ia tidak menemukan satupun orang miskin karena semua rakyat disana telah makmur (Nor, 2015a). Umar bin Abdul Aziz meninggal pada 20 Rajab 101 H di usia 40 tahun setelah terbaring sakit selama dua puluh hari.

Beberapa kebijakan ekonomi politik yang diambil oleh khalifah Umar bin Abdul Aziz selama masa kepemimpinannya :

a. Penegakan hukum

Penegakan hukum dengan melakukan gerakan pembersihan di lingkungan pemerintahan menjadi tindakan awal pembangunan ekonomi negara. Penegakan hukum demi menindak pejabat yang korup dan mengabaikan hak-hak rakyat. Memberantas tindak pidana korupsi dilakukan dengan memecat dan mengganti pejabat dengan orang yang adil meskipun orang tersebut tidak berasal dari golongan Bani Umayyah. Hal ini dilakukan untuk mengembalikan hak-hak rakyat yang telah dirampas oleh pejabat secara zalim. Khalifah Umar bin Abdul Aziz pernah mengancam memancung leher pejabat Ruhi bin Walid bin Abdul Malik jika tidak mengembalikan kios yang telah

dirampas dari warga (Khoeroni, 2015).

Khalifah Umar bin Abdul Aziz berusaha membersihkan keuangan negara dari pendapatan harta yang tidak halal dan berusaha membagikannya kepada yang berhak menerimanya (Noviyanti, 2016). Khalifah Umar bin Abdul Aziz juga mengeluarkan larangan menerima suap dan menerima hadiah apapun bentuknya serta menghilangkan kebiasaan mengirim hadiah pada perayaan acara tertentu. Kebijakan yang diansibny berdasakan amar maruf nahi munkar, yakni bertujuan mengajak kepada kebaikan dan memberantas segala macam bentuk kejahatan. Selain itu, Umar bin Abdul Aziz membangun mental para pejabat pemerintahannya untuk bekerja secara baik, bertakwa, tidak sewenang-wenang, dan peka terhadap kebutuhan rakyat. Atas hal itu semua, Umar bin Abdul Aziz memberi gaji yang cukup untuk mengantisipasi pejabatnya melakukan penyelewangan uang. Penegakan hukum juga berlaku bagi kelompok-kelompok yang mempunyai ideologi yang menyimpang dari ajaran syariat Islam, seperti khawarij, syiah dan qadariyah. Umar bin Abdul Aziz menyelesaikan konflik dengan cara damai namun jika musuh menyerang lebih dahulu, Umar bin Abdul Aziz tidak segan untuk melakukan serangan balik.

b. Pemataan lembaga pemerintahan

Pemerintahan Umar bin Abdul Aziz menempatkan beberapa lembaga negara yang mempunyai tugas dan fungsi berbeda namun tetap berkaitan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan (Noviyanti, 2016). Lembaga negara yang ada pada khalifah Umar bin Abdul Aziz:

a) Gubernur

Wilayah kekuasaan Bani Umayyah yang luas mengharuskan adanya seseorang untuk memimpin di masing-masing daerah. Tugas tersebut diemban oleh gubernur yang diangkat langsung oleh khalifah. Umar bin Abdul Aziz memilih gubernur yang berasal dari daerah yang akan dipimpinnya.

b) Majelis syuro

Majelis syuro beranggotakan para pemikir ahli agama dan fikih yang bertugas melakukan kajian terhadap segala persoalan yang

dihadapi oleh pemerintah untuk menemukan usulan solusi. Usulan tersebut menjadi bahan pertimbangan khalifah untuk memutuskan suatu perkara.

c) Baitul Maal

Baitul maal merupakan lembaga yang berperan penting dalam pengelolaan keuangan negara. Pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz, baitul maal memiliki beberapa departemen antara lain departemen zakat, departemen pajak dan upeti, departemen ghanimah, dan departemen harta yang tidak ada ahli warisnya (Nor, 2015a).

d) Pertahanan negara

Lembaga pertahanan negara berfungsi menjaga kestabilan dan keamanan negara.

e) Pemegang stempel negara

Lembaga ini memiliki tugas untuk mengurus perizinan kegiatan masyarakat sekaligus membawahi departemen pos dan surat menyurat serta departemen arsip. Departemen pos berfungsi menyampaikan informasi dan berita ke lembaga lain dan gubernur seluruh wilayah kekuasaan Bani Umayyah sehingga koordinasi pemerintahan menjadi mudah. Departemen arsip bertugas menyimpan dokumen penting milik negara.

f) Nidzam al Qadai

Lembaga ini adalah lembaga kehakiman yang memutuskan masalah hukum. Lembaga ini memiliki tiga bagian: (1) al Qadha bertugas untuk memutuskan dengan ijtihadnya, (2) al Hisbah bertugas untuk menyelesaikan masalah perkara umum dan pidana yang memerlukan keputusan cepat, dan (3) an Nadhar fil Madhalim bertugas sebagai mahkamah tertinggi.

c. Reformasi Sistem Perpajakan

Reformasi sistem perpajakan ditempuh agar memberikan rasa keadilan bagi rakyat. Pengumpulan pajak harus adil dan lemah lembut tanpa ada kekerasan serta jangan sampai melebihi kemampuan orang yang dibebani. Ada ketidakadilan pada masa Umar bin Abdul Aziz dalam hal perpajakan di mana para pejabat negara tidak membayar pajak

sementara rakyat kecil dikenai pajak yang melampaui batas. Bahkan, Umar bin Abdul aziz menghapus pajak yang memberatkan. Pungutan pada bidang perdagangan selain 'Usyur telah dihapuskan sehingga pedagang menjadi semangat kembali untuk menambah dagangannya (Fathurrahman, 2018; Khoeroni, 2015).

Khalifah Umar bin Abdul Aziz menghapus pungutan jizyah kepada setiap warga yang sudah masuk Islam (muzalaf) dan menetapkan kebijakan mengurangi beban pajak atas penganut Kristen Najran yang mayoritas miskin dari 2.000 keping menjadi 200 keping. Penghapusan pajak juga dilakukan pada pajak hasil pertanian seperti padi, tembakau, dan kacang-kacangan yang menyebabkan harga menjadi turun sehingga permintaan menjadi lebih banyak dan perputaran ekonomi di pasar menjadi lebih baik dan stabil.

d. Kebijakan pengelolaan keuangan negara

Krisis ekonomi pada masa awal pemerintahan khalifah Umar bin Abdul Aziz memaksa pemerintah untuk melakukan penghematan anggaran dalam pemberian fasilitas pejabat negara dan dalam anggaran perayaan peringatan hari besar keagamaan dan kenegaraan (Fathurrahman, 2018). Penyusunan anggaran yang efektif dan efisien sangat penting karena keterkaitannya dengan berbagai sektor perekonomian dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan, menciptakan stabilitas ekonomi, dan meningkatkan pendapatan per kapita.

Pengelolaan keuangan negara diserahkan kepada baitul maal yang menangani sumber pendapatan dan pengeluaran negara (Nor, 2015b). Pendapatan negara diperoleh dari beberapa sumber (Kuliman, 2016):

1) Zakat

Zakat menjadi sumber utama pendapatan negara yang dikelola baitul maal. Petugas zakat menarik objek yang dikenakan zakat berdasarkan syariat Islam. Pembayar zakat menerima resi tanda pelunasan sehingga tidak harus membayar lagi kecuali sudah berganti tahun. Sejarah mencatat bahwa pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz ditemukan dokumen tentang zakat yang disusun

oleh Rasulullah di tempat penyimpanan rahasia milik keluarga Amru bin Ash. Dokumen tersebut berisi peraturan lengkap pembayaran zakat atas harta benda seperti unta, domba, sapi, emas, kurma, perak, dan kismis, serta pengaturan pembayaran dan pengelompokan usia (Suharto, 2009).

2) Jizyah

Jizyah adalah pungutan yang wajib diambil dari orang kafir sepanjang mereka tidak memeluk Islam. Apabila sudah masuk Islam, kewajiban untuk membayar jizyah gugur. Ketentuan jumlah pembayaran jizyah berdasarkan ketetapan baitul maal dengan tidak melebihi kemampuan pembayar jizyah. Kebijakan Umar bin Abdul Aziz terkait jizyah menurut Shalabi (2014) antara lain membagi beban jizyah atas tiga golongan (kaya, menengah dan miskin) dan menghapuskan jizyah bagi orang miskin, muallaf, dan orang yang sudah meninggal.

3) Usyur

'Usyur merupakan kewajiban yang harus dibayarkan oleh pedagang atas barang dagangan yang melewati perbatasan negara. Peraturan ini dilakukan sebagai perlakuan balasan karena negara lain juga melakukan pungutan terhadap pedagang yang melewati perbatasan negara mereka. Umar bin Abdul Aziz menghapus pajak-pajak tambahan lain di bidang perdagangan selain 'Usyur. Penghapusan ini menghalangi para pedagang untuk mendapatkan keuntungan yang lebih banyak.

4) Kharaj

Kharaj merupakan pajak tanah yang wajib dibayarkan oleh setiap penduduk yang memanfaatkan tanah negara. Pendapatan dari kharaj pada masa Umar bin Abdul Aziz mencapai 124 juta dirham karena adanya kebijakan melarang penjualan tanah kharaj. Ini merupakan pencapaian terbanyak dibandingkan kekhalifahan sebelumnya (Khoerani, 2015). Kebijakan pelarangan jual-beli tanah kharaj dengan tetap memberlakukan pajak membuat kharaj menjadi sumber pendapatan negara.

5) Ghanimah

Ghanimah adalah sumber pendapatan negara yang diperoleh dari harta rampasan perang. Sumber ini tidak terlalu besar nominalnya karena Umar bin Abdul Aziz lebih mementingkan penataan dalam negeri sehingga tidak banyak terjadi perluasan wilayah Islam.

Pengeluaran negara digunakan untuk dua sasaran yaitu masyarakat umum dan kepentingan negara. Pengeluaran untuk masyarakat memiliki porsi yang lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran untuk negara. Pengeluaran untuk masyarakat umum secara garis besar adalah untuk membantu masyarakat yang membutuhkan, terutama golongan fakir miskin, orang yang mempunyai utang, tawanan, musafir, dan ibnu sabil serta hamba sahaya.

Pengeluaran untuk kepentingan negara dibatasi dengan menghapus keistimewaan yang diperoleh oleh khalifah dan pejabat pemerintahan, melarang pengeluaran yang tidak terlalu penting, dan menghentikan pembiayaan perang.

e. Peningkatan Pendidikan dan Keagamaan

Pendidikan bagi Umar bin Abdul Aziz sangat penting bagi pembentukan generasi yang berkualitas. Pendidikan yang ditingkatkan adalah pendidikan agama dan pendidikan ilmu tata negara melalui pembangunan madrasah di berbagai daerah kekuasaan Bani Umayyah dan menjadikan masjid sebagai pusat pendidikan. Usia dan jenis kelamin tidak membatasi seseorang untuk menuntut ilmu. Para pengajar diperintahkan untuk fokus kepada pendidikan dengan memberikan gaji yang cukup besar yaitu 100 dinar.

Penduduk Bani Umayyah berkewajiban untuk melaksanakan sholat tepat waktu dengan berjamaah. Para Ulama dan tabiin diberikan tugas untuk menjaga kemurnian Al-Quran dengan menghapuskan dan menafsirkan. Umar bin Abdul Aziz juga secara khusus memerintahkan masyarakat Madinah untuk mencari dan menuliskan hadis-hadis nabi dan mengirimbkannya ke pemerintah pusat. Dalam waktu yang tidak begitu lama, banyak hadis yang terkumpul. Para ulama ahli hadis

kemudian memisahkan antara hadis yang sahih dan hadis yang diragukan.

f. Dampak Kebijakan Umar bin Abdul Aziz

Dampak dari kebijakan yang ditempuh Umar bin Abdul Aziz (Kuliman, 2016):

a) Organisasi pemerintahan yang tertata

Roda pemerintahan pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz cukup stabil dan kondisional karena pengawasan secara langsung dilakukan khalifah sehingga tercipta pemerintahan yang baik dan bekerja untuk rakyat. Tidak ada pertentangan yang terjadi baik dari pihak internal pemerintahan maupun dari pihak rakyat.

b) Kesejahteraan rakyat

Kesejahteraan rakyat tercapai karena kebijakan-kebijakan berhasil dilaksanakan secara baik. Pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz, sangat sulit ditemui orang miskin. Petugas baitul maal kesulitan untuk menyalurkan harta zakat yang menjadi hak fakir miskin. Kesejahteraan masyarakat benar-benar tercapai dengan daya beli yang cukup baik (Kuliman, 2016). Sehingga, kepemimpinan khalifah Umar bin Abdul Aziz dapat dijadikan uswah hasanah bagi negara yang ingin mewujudkan kesejahteraan material dan spiritual (Mohd Razif & Mohd Rosdi, 2017). Kondisi seperti ini menarik banyak pedagang luar negeri yang di antaranya berasal dari Persia dan Afrika untuk melakukan aktivitas perdagangan di pasar-pasar daerah kekuasaan bani Umayyah.

c) Kenyamanan dan keamanan sosial

Islam pada masa khalifah Umar bin Abdul Aziz dikembangkan tidak melalui cara peperangan melainkan cara damai dengan merangkul berbagai golongan sehingga kenyamanan dan keamanan sosial dapat tercapai. Kenyamanan dan keamanan sosial dibangun atas dasar prinsip kepercayaan berbasis kompetensi-kapabilitas pejabat, kasih sayang, qana'ah, dan jaminan gaji bagi pengajar (Mohd Razif & Mohd Rosdi, 2017).

8.2 Pengelolaan Keuangan Negara pada Masa Harun Al-Rasyid

Khalifah Harun Al-Rasyid merupakan salah satu pemimpin pada masa daulah Abbasiyah yang memegang kekuasaan antara tahun 786 M hingga 803 M. Harun Al-Rasyid lahir di Rayy pada tahun 766 dan wafat pada tahun 809 di Khurasan. Ayahnya bernama Muhammad Al-Mahdi, khalifah ketiga, dan ibunya bernama Jurasyah dari Yaman. Ibunya adalah seorang ratu yang tegas dan berpengetahuan luas meski awalnya seorang budak. Sewaktu kecil, Harun Al-Rasyid menghabiskan sebagian waktunya di istana dan pendidikannya terpenuhi dalam berbagai bidang di bawah didikan para ulama istana (Fadhurrahman & Assegaf, 2019).

Harun Al-Rasyid mempelajari sejarah, geografi, dan keagamaan di bawah asuhan ulama terkemuka seperti Ali bin Hamzah Al-Kisa'i dalam ilmu nahwu, Al-Mufadhal Adh-Dhabbi dalam bidang sastra, Al-Ashmuni dalam bidang hikayat, dan Imam Malik dalam bidang fikih. Sehingga, pada usia masih muda, Harun Al-Rasyid sudah terlibat dalam pemerintahan dan dipercaya memimpin pasukan militer untuk menyerang Bizantium (779 M) dan menjadi gubernur di As-Saifah kemudian menjadi khalifah pada tahun 786 M (Kasmiati, 2006). "Al-Rasyid" yang berarti 'yang mendapat petunjuk' merupakan gelar yang diberikan atas prestasinya dalam memimpin pasukan ketika ke Bizantium. Keterlibatan Harun Al-Rasyid sejak muda dalam pemerintahan membuat dia memiliki pergaulan yang luas dan akrab dengan ulama, ahli hukum, qori', penulis, dan seniman.

Pada masa pemerintahannya, banyak hal yang telah dicapai di antaranya keamanan, kedamaian, serta kesejahteraan rakyat. Harun Al-Rasyid juga membangun tempat-tempat peribadatan; membangun kota Baghdad yang terletak di antara sungai Eufrat dan Tigris dengan bangunan-bangunan megah; membangun sarana pendidikan, kesenian, kesehatan, dan perdagangan; membangun majelis Al-Muzakarah, yakni lembaga pengkajian masalah-masalah keagamaan yang diselenggarakan di rumah-rumah, masjid-masjid, dan istana; serta mendirikan Baitul Hikmah, lembaga penerjemah yang berfungsi sebagai perguruan tinggi, perpustakaan, dan penelitian. Pada masa pemerintahannya, ia memiliki seorang penasihat kerajaan yang sangat cerdas yang dikenal dengan nama Abu Nawas. Berdasarkan cerita rakyat Irak, ia suka menantang Abu Nawas dengan berbagai hal yang aneh. Bahkan salah satu

cerita rakyat yang cukup aneh adalah Abu Nawas pernah diperintahkan untuk memindahkan istana sang khalifah (Santoso, 2016). Harun Al-Rasyid menanggapi saat memimpin perang Thus di Kurasan pada tahun 193 H.

Harun Al-Rasyid dalam sejarah Islam terkenal sebagai khalifah yang berhasil membawa kemajuan di berbagai bidang dan kesejahteraan rakyatnya dengan mewujudkan keseimbangan pembangunan antara jasmani dan rohani. Baghdad sebagai ibukota pemerintahan Dinasti Abbasiyah menjadi pusat ilmu pengetahuan dan perdagangan terbesar di dunia. Kemajuan ilmu pengetahuan tercapai karena khalifah Harun Al-Rasyid memberikan perhatian kepada pendidikan dan kesehatan dan membiayai pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang penerjemahan dan penelitian. Khalifah memberikan gaji yang tinggi kepada ulama dan ilmuwan.

Gerakan penerjemahan dilakukan dengan mengirim utusan ke Konstantinopel untuk membawa hasil ilmiah bidang filsafat, logika, kedokteran, matematika, astrologi, musik, geografi, dan sejarah. Hasil karya lain dari Bahasa Assyria (bahasa Persia Kuno) dan Sanskerta (bahasa India Kuno) diterjemahkan ke dalam Bahasa Arab (Fadhurrahman & Assegaf, 2019).

Salah satu kebijakan penting khalifah Harun Al-Rasyid adalah mendirikan Baitul Hikmah sebagai institusi yang fokus pada pengembangan ilmu pengetahuan. Tujuan pendirian Baitul Hikmah adalah untuk mengumpulkan dan menyalin ilmu-ilmu pengetahuan asing ke dalam bahasa Arab (Irfan, 2016).

Baitul Hikmah memiliki koleksi kitab yang lengkap. Orang-orang datang ke Baitul Hikmah untuk membaca, menulis, menerjemahkan, dan berdiskusi tentang berbagai topik, baik kedokteran, filsafat, matematika, kimia, astronomi, maupun ilmu alam. Sehingga, ilmuwan muslim mengembangkan ilmu-ilmu yang diterjemahkan dan mendapatkan temuan ilmiah yang memberikan sumbangan baru terhadap peradaban dunia (Oktaviyani, 2018).

Pada masa khalifah Harun Al-Rasyid, ada seorang tokoh cerdas pandai yang sering memberikan nasihat kebaikan pada khalifah yaitu Abu Nawas. Nasihat-nasihat bijak Abu Nawas disertai dan gayanya yang lucu adalah bagian yang tak terpisahkan (Fadhurrahman & Assegaf, 2019).

Keberhasilan khalifah Harun Al-Rasyid mengelola keuangan negara tidak terlepas dari keputusan yang tepat dalam memilih Abu Yusuf. Abu Yusuf terkenal sebagai pengarang kitab Al-Kharaj yang berisi jawaban persoalan keuangan publik pada masa Harun Al-Rasyid. Kitab tersebut juga berisi pembahasan bidang pemerintahan, pertanahan, perpajakan, dan peradilan (Al-Murtado, 2017).

Peningkatan kesejahteraan rakyat pada masa Harun Al-Rasyid dicapai dengan memajukan ekonomi, perdagangan, dan pertanian. Kemajuan pada berbagai sektor menjadikan Baghdad sebagai pusat ekonomi dunia. Pada saat itu, banyak terjadi pertukaran komoditas dan mata uang dari berbagai penjuru negara. Dengan demikian, khalifah harun Al-Rasyid banyak menghasilkan pendapatan dari kegiatan perdagangan lewat pajak sehingga mampu membiayai pembangunan. Kota Baghdad dihiasi gedung-gedung yang bagus, sarana ibadah, pendidikan, kesehatan, dan pusat perdagangan.

Kemajuan ekonomi pada masa khalifah Harun Al-Rasyid juga dicapai dengan menjalin hubungan dengan China yang sudah menjadi negara maju dalam bidang perdagangan. Kerja sama ini mampu meningkatkan volume perdagangan keduanya. Khalifah Harun Al-Rasyid bisa mendapatkan barang-barang seperti sutera, porselen, dan kertas.

Peningkatan pendapatan Baitul Maal diperoleh dengan cara menggenjot hasil pertanian. Produksi pertanian dihasilkan dari sistem irigasi modern dengan memanfaatkan aliran sungai dan pembangunan kanal sebagai sumber irigasi. Perindustrian digenjot dengan membangun pabrik kertas. Perdagangan ditopang dengan fasilitas pembangunan sumur dan tempat-tempat istirahat bagi kafilah dagang. Diversifikasi sumber pendapatan negara berhasil dilaksanakan karena tata kelola Baitul maal yang bagus dengan menunjuk wazir (menteri) yang menjadi kepala beberapa diwan (departemen). Pertama, diwan al-khazanah yang bertugas mengurus perbendaharaan negara termasuk pendapatan dan pengeluaran negara. Kedua, diwan al-azra' yang bertanggung jawab mengatur kekayaan negara berupa hasil bumi meliputi hasil pertanian, emas, perak, tembaga, dan besi. Ketiga, diwan khazain as-siyah mengurus kesejahteraan tentara dan kebutuhan perlengkapan angkatan perang.

Berbagai jenis pajak pada masa Harun Al-Rasyid meliputi pajak hasil bumi (al-karraj), pajak badan (al-jizyah) dan juga pajak perniagaan (al-'Usyur).

Sistem pemungutan hasil bumi ada tiga macam, yaitu

1. Al Muhasabah, penaksiran luas areal tanah dan jumlah pajak yang harus wajib dalam bentuk uang;
2. Al Muqasaamah, penetapan jumlah (persentase) dari hasil yang didapatkan; dan
3. Al Muqaatha'ah, penetapan pajak hasil bumi atas para pemilik berdasarkan persetujuan antara pemerintah dengan pemilik yang bersangkutan.

Sumber pendapatan negara pada masa khalifah Harun Al-Rasyid berupa zakat, kharaj, fa'i, ghanimah, jizyah, 'Usyur, dan harta warisan yang tidak memiliki ahli waris. Kharaj merupakan pajak dari hasil pertanian dan perkebunan. Pajak ini diperuntukkan bagi nonmuslim sebagai pengganti zakat. Muslim diwajibkan membayar kharaj karena telah membayar zakat. Jizyah merupakan pajak yang dibayarkan seorang nonmuslim kepada negara karena negara telah memberikan perlindungan kepadanya. Dengan membayar jizyah, seorang nonmuslim mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan muslim dalam kehidupan bernegara. Zakat merupakan harta yang wajib dibayarkan oleh seorang muslim apabila telah mencapai jumlah tertentu (nishab). Harta yang wajib dizakatkan mencakup hasil pertanian, perdagangan, peternakan, dan lain-lain. Ghanimah adalah harta orang kafir yang diperoleh umat Islam melalui jalur peperangan. Fa'i adalah harta orang kafir yang diperoleh umat Islam tanpa melalui jalur peperangan. 'Usyur adalah bea masuk yang wajib dibayarkan oleh setiap pedagang, baik muslim maupun nonmuslim, dengan catatan harta tersebut bernilai 200 dirham. Apabila harta tersebut belum bernilai 200 dirham, tidak diwajibkan dibayarkan 'Usyur-nya (Fadhilurrahman & Assegaf, 2019).

Sumber pengeluaran negara terdiri dari belanja pegawai, pembiayaan kajian ilmiah dan penerjemahan buku-buku, serta belanja pertahanan dan keamanan.

Keuangan negara pada masa khalifah Harun Al-Rasyid sangat baik karena mendapat perhatian serius dan menghindari terjadinya defisit. Pendapatan negara sangat berlimpah dan fantastis. Bin Khaldun menyebut hasil pendapatan yang dibawa ke Baitul Maal sebanyak 7500 pikul setiap tahun atau setara

dengan 75 juta poundsterling, belum termasuk pajak barang untuk biji-bijian, pakaian, dan sebagainya. Kekayaan negara yang besar tentu menggoda para pegawai untuk melakukan tindak korupsi. Khalifah Harun Al-Rasyid menanggulangnya dengan hukuman yang tegas yaitu memecat dan memenjarakan pelakunya. Hal ini terbukti ketika memecat dan memenjarakan wazir Yahya bin Khalid karena korupsi. Yahya bin Khalid berkewajiban mengembalikan harta hasil korupsi.

8.3 Perbedaan Pengelolaan Keuangan Publik

Tabel 8.1 menunjukkan ringkasan kebijakan dalam pengelolaan keuangan publik antara khalifah Umar bin Aziz dengan khalifah Harun Al-Rasyid.

Tabel 8. 1
Perbedaan Kebijakan

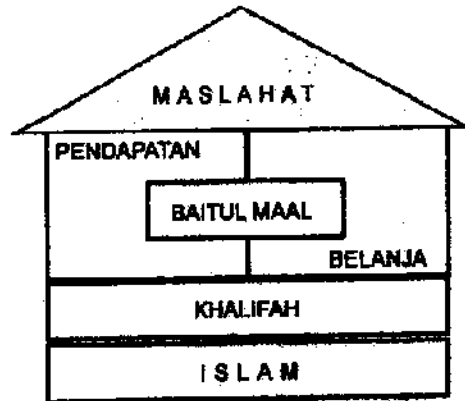
KERDARAN	KHALIFAH UMAR BIN ABDEL AZIZ	KHALIFAH HARUN AL-RASYID
Sumber Pendapatan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zakat menjadi sumber pemasukan utama 2) Tarif jizyah dibedakan menurut golongan kaya, menengah, dan miskin 3) Menghapus pajak perdagangan selain 'Usyur 4) Melarang jual beli tanah kharaj 5) Nominal harta ghanimah kecil 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Zakat 2) Jizyah 3) 'Usyur berlaku jika nilai perdagangan lebih dari 200 dirham. 4) Kharajnya wajib bagi pemilik tanah untuk non muslim. 5) Ghanimah
Sumber Pengeluaran	<p>Pengeluaran negara untuk dua sasaran:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kependangan negara untuk khalifah dan pejabatnya 2) Kependangan publik untuk masyarakat umum 	<p>Pengeluaran negara untuk belajar pegawai, pembiayaan kajian ilmiah dan penerjemahan buku, belanja pertahanan, dan keamanan.</p>

Sumber Data : Diolah 2019

8.4 Model Keuangan Publik Islam

Islam menjadi dasar bagi khalifah untuk mengelola keuangan publik melalui baitul maal agar tercapai maslahat. Islam menjadi petunjuk bagi khalifah dalam menentukan segala kebijakan. Khalifah bisa berkonsultasi dengan para ulama yang memiliki pemahaman yang lebih mendalam mengenai Islam. Sehingga, setiap kebijakan khalifah tidak bertentangan dengan ajaran Islam. Pengelolaan keuangan publik dalam Islam menjadi tanggung jawab lembaga baitul maal yang dibentuk oleh khalifah. Baitul maal mengelola sumber pendapatan dan belanja negara. Sumber pendapatan berasal dari zakat, 'Usyur, kharaj, ghanimah dan fa'i. Pengeluaran negara digunakan untuk

kepentingan negara dan kepentingan umum. Seluruh proses dalam keuangan publik Islam bertujuan mewujudkan masalah dalam maqashid syariah dengan terjaganya agama, akal, jiwa, harta, dan keturunan.



Gambar 8.1

Model Keuangan Publik Islam (Sumber: data diolah, 2019)

3.5 Relevansi Keuangan Publik Islam bagi Indonesia

Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk menyejahterakan rakyat sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu usaha mewujudkan kesejahteraan adalah melalui pembangunan di segala bidang yang tentunya membutuhkan biaya yang besar sehingga pemerintah harus pandai mengelola sumber-sumber pendapatan dan belanja negara. Sumber pendapatan negara melalui pajak memiliki potensi yang sangat besar dibandingkan sumber yang lain. Namun, pemerintah harus bisa menetapkan pajak yang mampu memberikan rasa adil bagi seluruh warga negara (Syamsuri & Prastyaringsih, 2018).

Beberapa relevansi konsep keuangan publik Islam bagi Indonesia antara lain

1. Beberapa sumber pendapatan dalam keuangan publik Islam sudah diterapkan di Indonesia meskipun dengan penyebutan istilah yang berbeda. Misalnya, pajak kharaj dengan sebutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan 'Usyur sama dengan bea cukai;

2. Indonesia yang sedang mengalami defisit anggaran dapat mengadopsi zakat sebagai sumber pendapatan negara mengingat potensinya yang sangat besar (Furqan, Salahuddin, & Fahmi, 2018; Kemenkeu, 2012);
3. Pejabat Indonesia harus meneladani kebijakan Khalifah Umar bin Abdul Aziz yang sangat berhati-hati dalam menggunakan fasilitas negara dan menerapkan anggaran belanja untuk kepentingan negara yang lebih kecil dibandingkan anggaran belanja untuk kepentingan masyarakat umum dengan mempertimbangkan masalah (Khan, 2001); dan
4. Keuangan Publik dalam konteks syariat Islam menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan manusia dalam bermuamalah yang kelak akan dipertanggungjawabkan kepada Allah (Jaelani, 2015). Sehingga, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus menghindari praktik-praktik kolusi dan korupsi yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu.

BAB 9 MODEL STRUKTUR ANGGARAN KEUANGAN PUBLIK ISLAM

9.1 Sistem Penganggaran Negara

Anggaran merupakan unsur yang sangat vital bagi sebuah negara. Negara akan mampu menjalankan roda pemerintahannya jika memiliki anggaran yang cukup. Ketiadaan anggaran menyebabkan kegagalan negara menjalankan peran dan fungsinya. Oleh sebab itu, negara harus berupaya semaksimal mungkin menghimpun anggaran dari berbagai sumber yang dimiliki. Dalam perspektif Islam, negara memiliki kewajiban memenuhi kebutuhan hidup minimum untuk setiap warga negaranya, memerangi ketidakadilan, dan menjalankan pembangunan yang berkelanjutan (Huda & dkk, 2019). Dalam sebuah sistem ekonomi islami, negara dituntut menciptakan sistem pengelolaan anggaran negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam. Negara harus mampu merancang pendapatan negara dari sumber yang halal dan sesuai dengan ketentuan hukum islam. Instrumen yang biasa digunakan sebagai sumber pendapatan negara adalah zakat, infak, sedekah, wakaf, rikazh, jizyah, khumus, fay, kharaj, 'usyur, dan pajak. Sumber pendapatan yang bersumber dari selain yang telah disebutkan disebut sumber pendapatan tradisional (Iqbal & Mirakhor, 2004). Seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, praktik-praktik ekonomi islam telah demikian jauh berkembang, terutama pada sektor keuangan. Oleh karenanya, dalam rangka memaksimalkan pendapatan, negara dapat mengembangkan teknik penerimaan pendapatan negara melalui inovasi produk keuangan lainnya misalnya sukuk (surat utang negara). Sukuk menjadi alternatif kebijakan dalam rangka memenuhi kekurangan pendapatan negara. Namun demikian, penerbitan surat utang adalah alternatif terakhir kerana negara lebih ditekankan untuk memaksimalkan pendapatan dari sumber pendapatan tradisional. Dari sisi pengeluaran, negara juga harus mampu merencanakan penggunaan anggaran pendapatan negara secara efektif dan efisien. Negara harus menyusun prioritas kebutuhan anggaran. Anggaran harus diarahkan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat, memastikan keadilan distribusi pendapatan, melahirkan berbagai lapangan pekerjaan, menjamin kesehatan

bagi segenap warga negara, menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas, serta menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat.

9.2 Prinsip-prinsip Penganggaran dalam Islam

Dalam proses penyusunan anggaran negara, Islam mengajarkan beberapa prinsip yang harus ditaati oleh setiap pengambil keputusan. Prinsip menyusun anggaran dalam ekonomi islam adalah sebagai berikut:

a. Sesuai dengan prinsip syariat

Negara wajib melaksanakan tata kelola keuangan negara dengan baik mulai dari proses penghimpunan pendapatan dan alokasi belanja negara. Seluruh proses tata kelola keuangan ini wajib mematuhi ketentuan syariat. Negara wajib memprioritaskan anggaran negara untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal, pertahanan, penegakan hukum, kegiatan dakwah islam, amar ma'ruf nahi munkar, penegakan keadilan, administrasi publik, serta kepentingan sosial lainnya yang tidak dapat disediakan oleh aktor swasta dan pasar.

b. Menghindari utang dan pajak yang memberatkan

Islam menekankan agar negara berupaya menghindari utang dan pajak dalam memenuhi kebutuhan anggaran negara. Negara dilarang berutang selama seluruh sumber penerimaan negara telah mencukupi. Al-Qasim, (2009) berpendapat bahwa negara juga tidak diperkenankan untuk membebani rakyat dengan berbagai pajak yang memberatkan. Pajak yang tinggi akan menimbulkan disinsentif di kalangan masyarakat yang akan mempengaruhi tingkat produksi dan mengganggu mekanisme pasar.

c. Prinsip efektif dan efisien dalam penggunaan anggaran

Negara wajib menggunakan anggaran secara efektif dan efisien. Dalam kaidah hukum Islam, negara dilarang boros atau menghambur-hamburkan uang untuk pengeluaran yang tidak menjadi prioritas. Negara wajib menyusun skala prioritas kebutuhan dan menyesuaikannya dengan kebutuhan masyarakat. Negara wajib memprioritaskan anggaran untuk menciptakan kemakmuran warga negara. Hal ini dapat direalisasikan dengan memberikan subsidi bagi warga negara yang kurang mampu dan mengalokasikan anggaran untuk menjaga stabilitas ekonomi dan investasi yang mendukung produksi dan industri negara (Huda & dkk, 2019).

9.3 Anggaran berbasis kinerja dalam perspektif Islam

Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu perencanaan anggaran yang mengatur pengalokasian semua sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya material lainnya, secara efektif dan efisien demi mencapai tujuan negara. Anggaran berbasis kinerja ini menjadi bagian dari pola penganggaran yang sekaligus merupakan upaya pemerintah untuk melakukan evaluasi atas setiap penggunaan anggaran negara. Tidak hanya itu, pola penganggaran ini kemudian diukur dan dievaluasi untuk mengetahui seberapa besar dampak atau keberhasilannya dalam menciptakan output dan outcome yang direncanakan. Anggaran berbasis kinerja menjadi salah satu cara pemerintah mempertanggungjawabkan penggunaan keuangan negara kepada masyarakat (Jaelani, 2018b).

Negara memiliki kedudukan sangat penting dalam keuangan negara Islam. Negara memiliki visi mulia untuk menjamin tercapainya tujuan syariat (al-maqashid al-syari'ah). Oleh sebab itu, negara harus mampu melakukan pengelolaan keuangan secara benar sesuai dengan tujuan-tujuan syariat. Pengelolaan keuangan tersebut diimplementasikan dalam bentuk kebijakan yang membawa maslahat bagi kehidupan umat manusia (Jaelani, 2018b).

Dalam melakukan pengelolaan keuangan negara islam, pemerintah harus memperhatikan asas-asas atau prinsip-prinsip tata kelola negara yang baik (Good Country Governance). Jaelani (2018) menyebutkan ada lima prinsip dalam pengelolaan keuangan negara:

1. Prinsip transparansi dan akuntabilitas

Transparansi ditunjukkan dengan keterbukaan informasi sebagai bentuk pertanggungjawaban negara kepada masyarakat. Melalui prinsip ini, masyarakat dapat mengakses informasi tentang penggunaan keuangan negara dan memastikan apakah anggaran yang digunakan telah berorientasi pada kemanfaatan (kemaslahatan) bagi rakyat. Transparansi ini wajib dihadirkan oleh negara sebagai sarana mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan negara.

2. Prinsip disiplin

Disiplin mencakup banyak hal yang terdiri dari perencanaan, penganggaran, dan pengalokasian keuangan negara. Negara harus membuat seperangkat mekanisme yang baku dalam proses pengelolaan keuangan negara. Keuangan negara harus disusun secara cermat, efektif dan efisien, serta tepat waktu. Negara harus menghindari penggunaan anggaran untuk hal-hal yang tidak membawa manfaat sehingga menimbulkan pemborosan keuangan negara.

3. Prinsip keadilan

Negara wajib menghadirkan asas keadilan dalam menetapkan kebijakan keuangan negara kepada rakyatnya. Prinsip keadilan tidak hanya dalam hal kebijakan penghimpunan keuangan negara dari rakyatnya. Hal yang lebih penting adalah menjamin terwujudnya keadilan dalam pendistribusian keuangan negara.

4. Prinsip efisiensi dan efektivitas

Pengelolaan keuangan negara harus menerapkan asas efektif dan efisien. Setiap penggunaan keuangan negara harus berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, penggunaan keuangan negara harus didasarkan pada perencanaan yang jelas dan terukur. Negara wajib memastikan penggunaan uang negara secara efektif, dalam artian tepat sasaran, dan efisien yang bermakna sesuai dengan capaian atau output yang telah direncanakan.

5. Prinsip kebijakan anggaran

Terdapat berbagai model kebijakan keuangan negara, salah satunya adalah yang diterapkan di Indonesia yaitu kebijakan anggaran defisit. Model ini berarti pengeluaran negara akan dibuat lebih besar dibandingkan dengan pemasukannya. Kebijakan ini bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi. Akibat dari kebijakan ini, negara menggunakan skema utang untuk menutup defisit anggaran yang terjadi.

Kebijakan anggaran defisit dinilai tidak sesuai dengan prinsip keuangan Islam. Dalam sejarahnya, kebijakan keuangan Islam lebih menekankan pada kebijakan anggaran berimbang di mana negara mengalokasikan besarnya pengeluaran yang disesuaikan dengan besarnya pemasukan.

9.4 Tata Kelola Keuangan Negara Islam

Tata kelola keuangan negara Islam memiliki corak dan kekhasan tersendiri jika dibandingkan dengan sistem tata kelola keuangan negara-negara lain. Ghazali (2018) membagi penerimaan negara ke dalam dua model yaitu penerimaan rutin dan tidak rutin. Penerimaan rutin negara terdiri atas zakat, jizyah, kharaj, usyr, infak dan sedekah. Penerimaan tidak rutin terdiri atas ghanimah, fai, dan harta yang tidak ada pewarisnya.

Dalam sejarah Islam, Rasulullah saw. dan para sahabat telah memberikan contoh bagaimana negara melakukan pengelolaan keuangan. Islam telah mengajarkan bagaimana negara mengelola keuangan dengan menghadirkan prinsip-prinsip maslahat, sederhana, transparan, akuntabel, responsif, independen, hati-hati, dan adil. Rasulullah saw. dan para sahabat memberikan contoh bagaimana menggunakan anggaran negara dan memprioritaskannya untuk kemaslahatan sosial. Anggaran negara dialokasikan untuk program kesejahteraan rakyat, pendidikan, gaji pegawai, pertahanan militer, serta pembangunan infrastruktur (Noviyanti, 2016).

Bagaimana tata kelola keuangan Islam yang baik seharusnya dijalankan? Tata kelola pada dasarnya adalah aktivitas merencanakan penghimpunan dan pendistribusian keuangan negara secara baik. Keuangan negara digunakan untuk membiayai keperluan hidup rakyatnya. Pengelolaan keuangan Islam harus diarahkan dalam pencapaian tujuan syariat yang meliputi melindungi agama (hifzh al Din), melindungi jiwa (hifzh al Nafs), melindungi akal (hifzh al Aql), melindungi keturunan (hifzh al Nasl), dan melindungi harta (hifzh al Maal). Kebijakan penganggaran (pengeluaran) negara ditetapkan dengan mengacu pada tujuan syariat tersebut (Noviyanti, 2016). Di Indonesia, sasaran anggaran publik diutamakan untuk menciptakan kemaslahatan umat. Kebijakan pengeluaran anggaran perlu dilihat sebagai sarana menjaga akidah umat

(dari pemurtadan), menjaga pemeliharaan jiwa (dari kasus busung lapar dan penyakit), menjaga akal pikiran dengan memberikan pendidikan umum dan keislaman, mendorong pernikahan dan mencegah perzinahan, serta mendorong pengeluaran zakat bagi kaum muslimin (Jaefani, 2014).

9.5 Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Islami

A. Unsur-Unsur penerimaan

Dalam kitab al-Amwal karya Abu Yusuf, dijelaskan bagaimana negara memperoleh pemasukan. Pada awal negara Islam, harta dan keuangan umat islam diperoleh dari harta rampasan perang yang dikenal dengan istilah ghanimah. Dalam perkembangannya, penerimaan negara tidak hanya sebatas pada ghanimah namun sudah bertambah hingga tanah taklukan perang (kharaj), pajak yang dikenakan kepada para pedagang muslim maupun nonmuslim (usyr), dan harta yang didapat dari dalam perut bumi (khums).

Sementara itu, Huda & dkk (2019) mengklasifikasikan penerimaan keuangan negara ke dalam tiga kategori, yaitu penerimaan negara yang berasal dari kalangan muslim, nonmuslim, dan penerimaan dari sumber lainnya. Sumber keuangan negara dari kalangan muslim terdiri atas zakat, usyr, wakaf, amwal, fadhal, nawaib, infak dan sedekah. Penerimaan negara yang berasal dari nonmuslim adalah jizyah, kharaj dan usyr. Sedangkan, penerimaan negara lainnya bersumber dari ghanimah, fay, uang tebusan, hibah dari negara lain, dan pinjaman.

B. Unsur-unsur pengeluaran

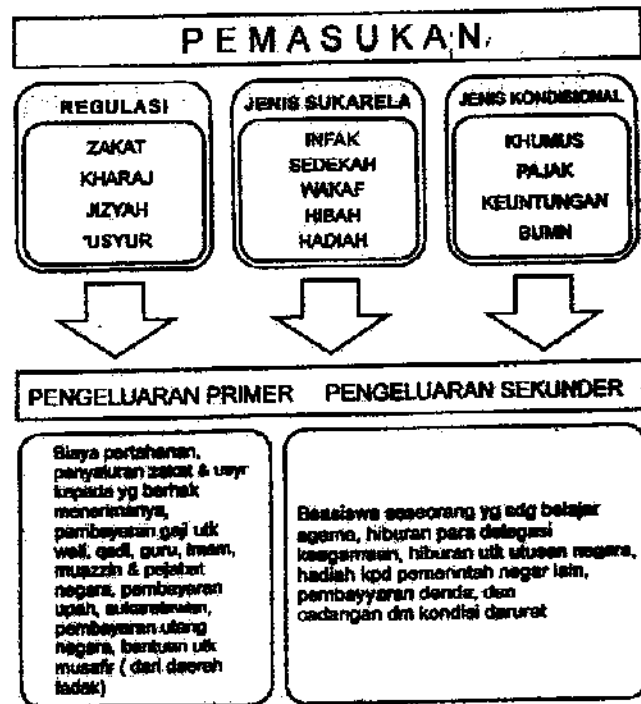
Unsur-unsur pengeluaran anggaran negara Islam disesuaikan dengan sumber-sumber penerimaannya. Jika penerimaan bersumber dari zakat, pendistribusiannya disesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam Alquran yang terdiri dari delapan asnaf. Delapan asnaf tersebut meliputi fakir, miskin, amil, mualaf, budak, gharim, fisabilillah, dan ibnu sabil. Sedangkan, pengeluaran untuk anggaran yang diperoleh dari selain zakat dipakai untuk keperluan pembiayaan pembangunan negara dan kepentingan umat lainnya yang meliputi kesejahteraan sosial, pendidikan dan penelitian, infrastruktur, pertahanan dan keamanan, dakwah Islam, dan lain-lain.

Muhammad Nejatullah Siddiqi mengungkapkan bahwa berkaitan dengan kebijakan keuangan publik, dalam hal ini kebijakan pengeluaran

negara, dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu kebijakan yang berdasar pada syariat Islam yang bersifat permanen, kebijakan yang berdasar pada turunan syariat yang ditentukan oleh ijtihad dengan melihat keadaan pada saat itu, dan kebijakan negara untuk memutuskan sesuatu dengan berdasarkan kehendak rakyat melalui mekanisme syuro (Rahman, 2013).

Islam mengajarkan bahwa sesungguhnya pengelolaan harta yang ada di tangan negara dan dikuasi oleh negara pada dasarnya adalah milik rakyat. Harta tersebut harus dikelola dan dimanfaatkan untuk kebutuhan masyarakat sesuai dengan hukum Allah Swt. (Rahman, 2013). Menurut Sakti (2007), seluruh pendapatan yang diterima oleh negara dimasukkan ke dalam baitul maal (kas negara) kemudian dipergunakan untuk membiayai dua pengeluaran, yaitu pengeluaran untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (bersumber dari zakat) dan pengeluaran yang bersumber dari pendapatan selain zakat untuk membiayai kebutuhan umum seperti fasilitas publik, administrasi negara, dakwah islam, dan lain lain.

Sementara itu, Karim (2002) membagi pengeluaran negara ke dalam dua kategori, yaitu pengeluaran primer dan pengeluaran sekunder. Pengeluaran primer antara lain biaya pertahanan, penyaluran zakat kepada delapan asnaf, pembayaran gaji pejabat negara, upah sukarelawan, dan pembayaran utang negara. Pengeluaran sekunder terdiri dari beasiswa bagi yang sedang belajar agama, hiburan para delegasi keagamaan, hiburan untuk utusan negara, hadiah kepada pemerintah negara lain, pembayaran denda, dan cadangan dalam kondisi darurat.



Gambar 9. 1

Skema Penerimaan dan Pengeluaran Anggaran Keuangan Negara Islam

Sumber: data diolah

9.6 Studi Kasus Keuangan Publik di Brunei Darussalam

Brunei Darussalam, negara dengan kondisi ekonomi yang stabil serta kekayaan alam terutama minyak bumi yang melimpah, menjadi negara yang tepat untuk menjadi contoh pengelolaan keuangan negara. Negara berhasil mengelola kekayaan yang dimiliki dengan kebijakan pemerintah yang menekankan pada kemajuan dan kemakmuran rakyatnya. Brunei Darussalam dipimpin oleh seorang sultan yang menggunakan Islam sebagai dasar negara yang lebih dikenal dengan istilah MIB (Melayu Islam Beraja). Sultan Brunei Darussalam yang kini memimpin bernama Sultan Hassanal Bolkiah. Kebijakan sultan didasarkan pada ajaran Islam. Berbagai kebijakan ekonomi Islam telah

diberlakukan di antaranya adalah mendirikan bank Islam bernama Tabung Amanah Islam Brunei (TAIB) untuk menghindarkan masyarakat dari bunga atau riba. Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan untuk mengharamkan peredaran seluruh komoditas yang diharamkan dalam Islam. Brunei telah menjelma menjadi negara dengan pendapatan tertinggi di kawasan Asia Tenggara (Sari & Herawati, 2018).

Hingga tahun 1984, Brunei Darussalam memanfaatkan hasil minyak bumi dan gas sebagai penopang utama perekonomian. Brunei Darussalam mulai berusaha mengurangi ketergantungannya terhadap sektor gas dan minyak bumi. Berbagai kebijakan ekonomi difokuskan untuk mendiversifikasi ekonomi pada bidang perdagangan dan jasa. Pada tahun 1990, pemerintah Brunei Darussalam telah mendirikan baitul maal sebagai institusi negara yang mengelola kekayaan negara untuk rakyat. Baitul maal berfungsi sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan mengelola harta negara untuk kesejahteraan rakyat (Abdul Malik, 2016).

Meskipun demikian, pemerintah Brunei Darussalam tetap menerapkan kebijakan zakat. Zakat tetap menjadi salah satu sumber keuangan negara. Penggunaan dana zakat telah sesuai dengan ketentuan syariah yang dilakukan sepenuhnya melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh pemerintah. Sebagian besar zakat dipakai untuk pemenuhan kebutuhan dasar rakyat Brunei Darussalam seperti pendidikan, kesehatan, dan kemiskinan. Pemerintah Brunei Darussalam mengambil kebijakan untuk tidak berutang (Sari & Herawati, 2018).

Dalam rangka menetapkan arah pembangunan nasional, pemerintah Brunei Darussalam menyusun Rancangan Kemajuan Negara (RKN). Kebijakan ini telah diterapkan sejak 1985. RKN berisi rencana pembangunan negara dalam kurun waktu lima tahunan. Dalam RKN, pemerintah menitikberatkan pembangunan pada industri pangan rakyat dan program ketergantungan dari gas dan minyak bumi. Dalam RKN, didapati bahwa pemerintah telah merencanakan 500 proyek pembangunan kesejahteraan rakyat dengan total anggaran mencapai BND 3.700 juta. Dalam RKN, tertuang kebijakan strategis pemerintah yaitu maksimalisasi keuangan negara untuk sektor produktif, perbaikan kualitas sumber daya manusia, dan kemajuan perindustrian lokal.

Dalam hal pelayanan sosial, pemerintah Brunei Darussalam mengalokasikan anggaran mencapai 29% dari total keuangan negara. Sekitar 20% digunakan untuk mengurus kebutuhan umum. Untuk keperluan transportasi dan perhubungan, pemerintah mengalokasikan 11%. Sedangkan untuk keamanan, fasilitas umum, urusan perusahaan dan perdagangan, serta untuk lain-lain, masing-masing 10%. Negara Brunei Darussalam juga mengalokasikan dana yang cukup besar untuk pengembangan agama Islam. Pendanaan ini meliputi pembuatan sekolah agama, pendirian masjid, dan kegiatan dakwah terhadap masyarakat nonmuslim (Sari, 2018).

9.7 Telaah atas Kebijakan Keuangan Publik di Indonesia

Pemerintah Republik Indonesia pada tahun 2014 telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019. Dalam RPJMN, visi pembangunan nasional adalah "Terwujudnya Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong-Royong". Selanjutnya, setiap tahun pemerintah menjabarkan RPJMN ke dalam program kerja yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP tahun 2019 bertema "Pemerataan Pembangunan untuk Pertumbuhan Berkualitas". Melalui program Nawacita, pemerintah telah menetapkan tiga dimensi prioritas pembangunan nasional, yaitu dimensi pembangunan manusia Indonesia, dimensi pembangunan sektor unggulan dengan prioritas, dan dimensi pemerataan dan kewilayahan. APBN tahun 2019 disusun dengan tema "Mendorong Investasi dan Daya Saing melalui Pembangunan (Investasi) Sumber Daya Manusia."

Melalui UU RI No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, Undang-undang perbendaharaan negara dan Undang-undang tentang Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi dasar dan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara Indonesia. Tidak hanya itu, tata kelola keuangan negara difokuskan menuju praktik keuangan berstandar internasional. Jaelani (2018) berpendapat bahwa praktik tata kelola keuangan publik di Indonesia sudah menunjukkan kemajuan yang cukup berarti. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa kekurangan terutama dalam aspek perencanaan anggaran dan pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan, serta akuntabilitas eksternal. Jaelani (2018) menjelaskan setidaknya terdapat tiga faktor penyebab berbagai keterbatasan pengelolaan keuangan publik di Indonesia,

yaitu lemahnya penyiapan anggaran, implementasi anggaran yang tidak fleksibel, dan hambatan dalam implementasi perencanaan yang telah disiapkan.

Dalam rangka menyelesaikan berbagai persoalan tersebut, Jaelani (2018) menjelaskan setidaknya ada tiga kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah, integrasi anggaran rutin dan anggaran pembangunan, dan penerapan anggaran berbasis kinerja. Dari ketiga kebijakan tersebut, anggaran berbasis kinerja menjadi kebijakan yang dapat diandalkan dalam rangka menciptakan efektivitas anggaran. Hal ini sebagaimana UU No. 17 Tahun 2003 yang mengamanatkan pemerintah untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja (performance based budgeting).

Adapun anggaran sistem berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang berorientasi pada output yang dikaitkan dengan pencapaian visi misi dan rencana strategis pembangunan nasional. Karakteristik sistem anggaran berbasis kinerja adalah pengalokasian anggaran sumberdaya yang melekat pada program bukan pada unit pelaksana anggaran (organisasi). Evaluasi output dilakukan melalui pengukuran indikator kinerja organisasi. Lebih jauh, dalam sistem anggaran berbasis kinerja, biaya dengan output organisasi dilekatkan sebagai bagian yang terintegrasi. Tujuannya adalah mengukur efektivitas dan efisiensi penggunaan sumberdaya. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari suatu proses kegiatan birokrasi.

Pemerintah telah berupaya untuk menjalankan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik (Good Corporate Governance). Hal ini dapat dilihat dari prinsip-prinsip yang meliputi (1) transparansi dan akuntabilitas; (2) disiplin: asas efisiensi, tepat guna, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan; (3) keadilan; (4) efisiensi dan efektivitas; dan (5) format yang disusun berdasarkan pada deficit budgeting. Selain itu, sistem keuangan negara yang menggunakan pendekatan anggaran berbasis kinerja menyebabkan susunan anggaran yang lebih informatif. Hal ini disebabkan karena beberapa hal yang meliputi :

- [1] Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja;
- [2] Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; dan
- [3] Bagian pendapatan keuangan negara yang membiayai administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan.

Dalam konteks pengelolaan keuangan publik Islam, sistem anggaran yang disusun pemerintah perlu memasukkan kriteria lain, yaitu anggaran harus diarahkan untuk mencapai tujuan syariat (*al-maqashid al-syari'ah*). Dalam konteks yang lebih modern, hal ini dapat dimasukkan dalam pengategorian kebutuhan primer (*dharuriyat*), sekunder (*hajiyat*) dan tersier (*tahsiniyat*). Sedangkan, tujuan syariat yang harus dilindungi oleh pemerintah mencakup pemeliharaan agama (*din*), jiwa (*nafs*), akal (*'aql*), keturunan (*nasl*), dan harta (*maal*) (Jaelani, 2018).

Al-Mawardi memberikan suatu pandangan bahwa dalam pengelolaan keuangan publik Islam, pemerintah sebagai kuasa pengguna anggaran harus memperhatikan beberapa hal, yaitu (1) Keuangan negara yang meliputi penerimaan dan pengeluaran harus diadministrasikan secara baik. Setiap penerimaan dicatat sesuai dengan pos-pos secara terpisah sesuai dengan sumbernya, dan dibelanjakan sesuai dengan pos yang telah direncanakan; dan (2) Sistem administrasi keuangan dilakukan dengan sistem federalisme keuangan dimana penerimaan dicatat dan dibelanjakan oleh setiap provinsi. Pendapatan dari masing-masing provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan provinsi tersebut. Jika pembiayaan lokal tersebut lebih kecil dari pendapatan lokal, gubernur mengirimkan sisanya ke keuangan pusat. Di sisi lain, jika pembiayaan melampaui pendapatan, kelebihan dari provinsi lain atau keuangan pusat dialihkan untuk memenuhi kekurangan di provinsi tersebut. Tabel 1 dan tabel 2 di bawah ini akan menjabarkan telaah kritis terhadap sistem RAPBN tahun 2019 serta peraturan dan undang-undang yang menjadi landasan dalam pengelolaan keuangan publik.

Tabel 9. 1
Telaah Kritis Atas RAPBN Tahun 2019

No	Bidang	Analisis
1	Belanja Pemerintah	Selam penyusunan dan pembahasan yang kurang tepat sasaran, menyebabkan pembangkakan dari anggaran yang ada.
2	Utang Negara	Beban bunga utang masih besar
3	Asumsi-asumsi dasar	Pemerintah masih menggunakan perkiraan yang pesimis dalam menetapkan asumsi dasar
4	Pajak Negara	Pajak merupakan sumber utama APBN dengan porsi 88% lebih dari total pendapatan.
5	Belanja Pemerintah Pusat	Pemerintah menjadikan belanja pemerintah pusat sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi (PDB) Negara utama.
6	Defisit transaksi berjalan	Defisit neraca transaksi berjalan pada kuartal II/2019 tercatat meningkat dari US\$7,0 miliar atau 2,6% dari PDB pada kuartal sebelumnya menjadi US\$8,4 miliar atau 3,1% dari PDB.
7	Anggaran pendidikan	Ketidakefisienan antara visi Pemerintah dalam peningkatan SDM yang unggul dengan jumlah belanja untuk daerah menurun dari tahun ke tahun.
8	Korupsi	Pengawasan APBN yang masih tergolong rendah, terbukti dengan banyaknya pejabat terdampak KPK dalam penyalahgunaan anggaran negara.
9	Facilitas ASII	Pemberatan dalam pemberian fasilitas pajak negara dan daerah yang tidak menjadi substansi negara dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat umum.
10	PNBP lainnya	Terjadi penurunan pada tahun PNBP lainnya dari 92 miliar ke 89 miliar rupiah

Tabel 9. 2

Daftar Peraturan Tentang Pengelolaan Keuangan Negara

No	Bentuk Peraturan
1.	PP No. 27 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
2.	PERPRES No. 29 Tahun 2004 Tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (SAKP)
3.	UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Keuangan Negara
4.	UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
5.	UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
6.	UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
7.	PP No. 39 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Uang Negara dan Daerah
8.	PP No. 71 Tahun 2008 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
9.	PP No. 48 Tahun 2002 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
10.	Peraturan Menteri 20/PMK.05/2002 Tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
11.	Peraturan Menteri 28/PMK.05/2013 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat
12.	Peraturan Menteri 31/PMK.05/2012 Tentang Perjalanan Dinas Dalam Negeri Bagi Pejabat Negara Pegawai Negeri Sipil, dan Pegawai Tidak Tetap
13.	Peraturan Menteri 82/PMK.05/2012 Tentang Belanja Bantuan Sosial Pada Kementerian Negara/Lembaga
14.	Peraturan Menteri 150/PMK.05/2011 Tentang Sistem Akuntansi Internal Pemerintah
15.	Peraturan Menteri 254/PMK.05/2013 Tentang Bagian Akas Standar
16.	Peraturan Menteri 28/PMK.05/2013 Tentang Jurnal Akuntansi Pemerintah Pada Pemerintah Pusat
17.	Peraturan Menteri 28/PMK.05/2013 Tentang Perubahan Kelemb PAK-250-PMK.05/2011 Tentang Sistem Akuntansi Pemerintah
18.	Peraturan Menteri 28/PMK.05/2012 Tentang Perubahan Kelemb PAK-150-PMK.05/2011 Tentang Sistem Akuntansi Pemerintah
19.	Peraturan Menteri 28/PMK.05/2011 Tentang Perubahan PAK 171/PMK.05/2007 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan
20.	Peraturan Menteri 28/PMK.05/2011 Tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintahan
21.	Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor PER 80/PA/2011 Tentang Perubahan dan Perbaikan Akun Perbendaharaan, Belanja, dan Transfer Pada Bagian Akas Standar.
22.	Peraturan Menteri 12/PMK.05/2009 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Transfer Ke Daerah
23.	Peraturan Menteri 52/PMK.05/2014 Tentang Perubahan atas PAK Nomor 72/PMK.05/2013 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2014.
24.	Peraturan Menteri 52/PMK.05/2014 Tentang Pedoman Standar Biaya, Standar Struktur Biaya, dan Indikator Dalam Pengawasan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga
25.	Peraturan Menteri 52/PMK.05/2014 Tentang Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2015.
26.	Peraturan Menteri 173/PMK.05/2013 Tentang Pedoman Penyusunan dan Pengesahan DPPA.

Sumber : BPK RI

BAB 10 MITIGASI RISIKO KORUPSI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA ISLAM

10.1 Pengertian Korupsi dan Tindak Pidana Korupsi

Dalam syariat Islam, perilaku riswah atau suap-menyuap merupakan perilaku yang sangat tercela. Islam sangat menjunjung tinggi dan memperhatikan keselamatan harta seseorang serta menjaga agar perpindahan tangan atas harta melalui proses yang baik. Islam sangat tegas melarang suap-menyuap dan melaknat penyuap, penerima suap, maupun perantaranya. Suap-menyuap merupakan penyebab kezaliman dan kerusakan pada tatanan masyarakat. Hukum bisa diputarbalikkan, di mana mereka yang salah menjadi benar dan yang benar bisa disalahkan. Dalil Alquran Surat Al-Baqarah ayat 188:

وَلَا تَتْلُواْ اَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتَذَلُّوْاْ بِهَا اِلَى الْحٰكِمِ لِتَأْكُلُوْا فَرِيْقًا مِّنْ اَمْوَالِ النَّاسِ بِالْاِثْمِ وَاَنْتُمْ تَعْلَمُوْنَ

"Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain diantara kamu dengan jalan yang bathil dan janganlah kamu membawa urusan harta itu kepada hakim supaya kamu dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui" (Q.S. Al-Baqarah: 188).

Ayat di atas menjelaskan secara gamblang larangan mengambil harta orang lain secara bathil atau memperolehnya dengan cara tidak saling ridho di mana salah satu pihak terpaksa. Suap merupakan salah satu tindakan mengambil harta orang lain dengan cara yang bathil dan hukumnya adalah haram. Suap atau riswah adalah kata lain dari korupsi pada zaman sekarang ini (Amelia, 2010).

10.1.1 Pengertian Korupsi

Dilihat dari prespektif hukum, definisi korupsi telah dijelaskan dalam 13 pasal dalam UU No.31 tahun 1999 jo. UU No.20 Tahun 2001. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, korupsi dirumuskan ke dalam 30 bentuk tindak pidana

korupsi. Ke 30 jenis tindak pidana korupsi tersebut pada dasarnya bisa dikelompokkan menjadi

1. Kerugian keuangan negara,
 - pasal 2
 - pasal 3
2. Suap-menyuap,
 - Pasal 5 ayat (1) huruf l
 - Pasal 5 ayat (1) huruf b
 - Pasal 13
 - Pasal 5 ayat (2)
 - Pasal 12 huruf a dan huruf b
 - Pasal 11
 - Pasal 6 ayat (1) huruf a dan huruf b
 - Pasal 6 ayat (2)
 - Pasal 12 huruf c dan huruf d
3. Penggelapan dalam jabatan,
 - Pasal 8
 - Pasal 9
 - Pasal 10 huruf a, b dan c
4. Pemerasan,
 - Pasal 12 huruf e, g dan f
5. Perbuatan curang,
 - Pasal 7 ayat (1) huruf l, b, c dan d
 - Pasal 7 ayat (2)
 - Pasal 12 huruf h
6. Benturan kepentingan dalam pengadaan,
 - Pasal 12 huruf i
7. Gratifikasi,
 - Pasal 12 B jo. Pasal 12 C

Kegiatan yang dilakukan untuk memperkaya diri sendiri maupun kelompok tertentu di mana kegiatan tersebut merupakan pelanggaran hukum karena telah merugikan bangsa dan negara merupakan penafsiran dari tindak pidana korupsi. Dari sudut pandang hukum, unsur-unsur dalam kejahatan tindak pidana korupsi mencakup

- a. Menyalahgunakan jabatan maupun kewenangan yang dimiliki untuk memanfaatkan kesempatan dan sarana yang ada;
- b. Bertujuan untuk memperkaya diri pribadi, kelompok, orang lain, atau korporasi tertentu; dan
- c. Membawa dampak kerugian terhadap keuangan negara atau perekonomian negara.

Contoh tindak pidana korupsi yang lazim kita temui di sekitar kita meliputi pemberian dan penerimaan hadiah (penyuapan), pemerasan dalam jabatan, penggelapan dana pengadaan barang/jasa, gratifikasi, dan lain sebagainya. Dalam arti yang lebih luas, korupsi merupakan tindakan yang diupayakan dalam rangka memperkaya diri sendiri, keluarga, golongan maupun kelompok tertentu. Umumnya, kegiatan memperkaya diri sendiri ini menggunakan jabatan ataupun kekuasaannya. di mana orang tersebut menjabat di suatu perusahaan yang dapat berupa perusahaan swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maupun pemerintahan. (Nugroho AG, 2007).

Selain definisi tindak pidana korupsi yang sudah dijelaskan di atas, masih ada tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Jenis tindakan pidana lain tertuang pada pasal 21, 22, 23 dan 24 Bab III UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pidana Korupsi. Jenis tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi terdiri atas

- 1) Merintang proses perkara korupsi, pasal 21;
- 2) Tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan yang tidak benar, pasal 22 jo. Pasal 28;
- 3) Bank yang tidak memberikan keterangan rekening tersangka, pasal 22 jo. Pasal 29;
- 4) Saksi atau ahli yang tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu, pasal 22 jo. Pasal 35;
- 5) Orang yang memegang rahasia jabatan tidak memberikan keterangan atau memberikan keterangan palsu, pasal 22 jo. Pasal 36; dan
- 6) Saksi yang membuka identitas pelapor, pasal 24 jo. Pasal 31 (Komisi Pemberantasan Korupsi: 2006)

10.1.2 Unsur-unsur Tindak Pidana Korupsi

Dalam pasal 2 ayat (1) UU No.3 tahun 1999 tentang tindak pidana korupsi, disebutkan bahwa "setiap orang yang melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian Negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah)."

Sedangkan, Pasal 2 ayat (2) UU Pidana Korupsi menyatakan bahwa "dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan. Yang dimaksud dengan 'keadaan tertentu' dalam ketentuan ini adalah keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana tersebut dilakukan terhadap dana yang diperuntukan bagi penanggulangan keadaan bahaya, bencana alam nasional, penanggulangan akibat kerusuhan sosial yang meluas, penanggulangan krisis ekonomi dan moneter, dan pengurangan tindak pidana korupsi".

Dalam tindak pidana korupsi terdapat 3 unsur yang meliputi:

1. Manusia, pada UU No. 31 tahun 1999 pasal 1 ayat 1 : Setiap orang atau perorangan disini diartikan juga korporasi atau kumpulan orang yang terorganisir, baik berbadan hukum maupun tidak.
2. Tindakan melawan hukum, batas berlakunya aturan pidana pada perundang-undangan pasal 1 ayat 1 yang menyatakan perbuatan tidak dapat dipidana hanya jika berdasarkan kekuatan pidana yang ada.
3. Tindakan, tindakan yang dilakukan oleh diri pribadi maupun kelompok atau suatu korporasi dalam menyalahgunakan kewenangan, jabatan dan wewenangnya sehingga negara mengalami kerugian atas tindakan tersebut. Hukuman pidana bisa dipenjara seumur hidup dan paling singkat 1(satu) tahun atau denda paling tinggi Rp. 1.000.000.000 (satu Milyar Rupiah) dan paling sedikit Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

10.1.3 Pelaku Tindak Pidana Korupsi

Menurut KBBI, pelaku adalah orang yang melakukan suatu perbuatan. Jadi, dapat dikatakan bahwa orang yang melakukan rangkaian perbuatan korupsi dapat dikenakan hukuman pidana karena dia adalah pelaku tindak pidana korupsi. Macam-macam pelaku yang dapat dikenai hukuman pidana dapat dilihat pada pasal 55 KUHP dan juga pasal 56 KUHP yang berbunyi:

1. Pasal 55 KUHP

Dipidana sebagai pelaku suatu perbuatan pidana:

- a. Mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan perbuatan.
- b. Mereka yang dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan, atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan perbuatan.
- c. Terhadap penganjur, hanya perbuatan yang sengaja yang dianjurkan saja yang diperhitungkan beserta akibat-akibatnya.

2. Pasal 56 KUHP,

Dipidana sebagai pembantu sesuatu kejahatan: Mereka yang dengan sengaja memberi bantuan pada waktu kejahatan dilakukan. Mereka yang dengan sengaja memberi kesempatan, sarana, atau keterangan untuk melakukan kejahatan.

Pada ketentuan Pasal 55 KUHP disebutkan perbuatan pidana, jadi baik kejahatan maupun pelanggaran, yang mendapatkan hukuman sebagai orang yang melakukan dapat dibagi menjadi empat, yaitu

a. Pleger

Pelaku seorang diri melakukan segala elemen dalam kegiatan pidana.

b. Doen plegen

Dalam melakukan tindak pidana, pelaku tidak sendirian, minimal ada 2 orang yang terlibat, atau menyuruh orang lain melakukan

tetapi nantinya dia akan dihukum melakukannya sendiri.

c. Medpleger

Turut melakukan dalam arti kata bersama-sama melakukan, setidaknya ada dua orang, pleger dan medpleger. Kedua orang tersebut melakukan perbuatan pelaksanaan, melakukan elemen dari peristiwa pidana. Tidak boleh hanya melakukan perbuatan persiapan saja, sebab jika demikian, maka orang yang menolong itu tidak masuk medpleger, akan tetapi dihukum sebagai medeplichtige.

d. Uitlokker

Orang tersebut harus sengaja membujuk orang lain untuk melakukan suatu perbuatan dan membujuknya harus memakai salah satu dari jalan seperti yang disebutkan dalam Pasal 55 ayat (2), artinya tidak boleh memakai jalan lain”

Sedangkan, pada pasal 56 KUHP dijelaskan bahwa seseorang adalah medeplichtig jika ia sengaja memberikan bantuan tersebut pada waktu sebelum kejahatan itu dilakukan. Bila bantuan itu diberikan sesudah kejahatan itu dilakukan, maka orang tersebut bersekongkol atau heling sehingga dapat dikenakan Pasal 480 atau Pasal 221 KUHP. Elemen sengaja harus ada, sehingga orang yang secara kebetulan dengan tidak mengetahui telah memberikan kesempatan, daya upaya atau keterangan itu, jika niatnya itu timbul dari orang yang memberi bantuan sendiri, maka orang itu melakukan uitlokkings. Bantuan yang diberikan itu dapat berupa apa saja, baik moril maupun materiel, tetapi sifatnya harus hanya membantu saja, tidak boleh demikian besarnya, sehingga orang itu dapat dianggap melakukan suatu elemen dari peristiwa pidana. Sebab, jika demikian, hal ini masuk golongan medplegen dalam Pasal 55 KUHP.

10.2 Faktor-Faktor Penyebab Meningkatnya Korupsi di Indonesia

Setiap orang berbeda dalam melakukan tujuan dan niatannya, ada yang niatnya baik ada pula yang buruk. Sebagian orang ingin mempunyai kekayaan yang besar dan tidak peduli apakah cara yang diambil berpotensi merugikan orang lain. Dalam perkembangan teknologi, cara-cara memperkaya diri sendiri dengan korupsi semakin beragam. Ketika sudah dihadapkan pada meja hijau persidangan, para koruptor hanya akan berpendapat bahwa tuntutan hidup yang tinggi memaksa mereka melakukan tindak korupsi. Ada pula yang

beranggapan penghasilan mereka terlalu kecil dan kebutuhan hidup yang besar yang tidak bisa tercukupi dengan penghasilan tersebut.

Klitgaar Hamzah, seorang ahli hukum bidang korupsi, menyatakan bahwa penyebab korupsi adalah “deskresi pegawai yang terlalu besar, rendahnya akuntabilitas publik, lemahnya kepemimpinan, gaji pegawai yang berada di bawah kebutuhan hidup, kemiskinan, dan moral atau disiplin yang rendah. Di samping itu, sifat konsumtif, pengawasan dalam organisasi yang lemah, kesempatan yang tersedia, hilangnya pengawasan pihak eksternal, lemahnya lembaga legislatif, budaya memberi upeti, permisif atau serba membolehkan, tidak mau tahu, keserakahan, dan lemahnya penegakan hukum merupakan beberapa faktor munculnya tindak pidana korupsi (Suhandi Surachmin, 2011).” Sedangkan, menurut Ilham Gunawan (1990), korupsi dapat terjadi karena berbagai faktor seperti berikut:

- a) ketiadaan atau kelemahan kepemimpinan dalam posisi-posisi kunci yang mampu memberikan ilham dan mempengaruhi tingkah laku yang mengurangi kesempatan untuk melakukan korupsi;
- b) Lemahnya ajaran agama dan etika;
- c) Pengaruh kolonial atau pemerintah asing yang tidak menggugah kesetiaan dan kepatuhan yang diperlukan untuk membendung korupsi;
- d) Faktor pendidikan yang lemah;
- e) Kemiskinan;
- f) Hukuman yang ringan;
- g) Kurangnya lingkungan yang anti korupsi;
- h) Struktur pemerintahan yang lemah;
- i) Perubahan radikal yang membuat korupsi muncul sebagai penyakit tradisional; dan
- j) Kondisi masyarakat yang meyakini bahwa korupsi dalam birokrasi adalah kewajaran.

10.3 Contoh Kasus Korupsi yang Marak di Indonesia

Di era sekarang, era reformasi yang ditandai dengan runtuhnya orde baru, perubahan tatanan sosial, politik, dan demokrasi di Indonesia yang ditandai dengan adanya UU Nomor 32. Tahun 2004, semakin memantapkan

sistem desentralisasi di Indonesia. Berdasarkan UU tersebut, pemilihan kepala daerah sekarang langsung dipilih oleh masyarakat bukan oleh parlemen. Setelah diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004, frekuensi pilkada Indonesia sejak tahun 2005-2016 tertinggi di dunia dan tidak ada negara yang mampu menandinginya, yakni diselenggarakan sebanyak 1300 kali. Tahun 2017 diselenggarakan pilkada serentak di 101 daerah (Kompas, 4 Oktober 2016).

Pelaksanaan pilkada secara langsung ini memunculkan fenomena kian merebaknya korupsi di daerah. Biaya politik dalam pilkada sangatlah besar. *Indonesia Corruption Watch (ICW)* menemukan bahwa sektor keuangan daerah menjadi penyumbang potensi kerugian negara terbesar akibat kasus korupsi yang terjadi dalam semester pertama tahun 2010, sekitar Rp. 596,23 milyar dari total Rp. 1.2 Triliun kerugian negara akibat korupsi (Tempo, 23 November 2010).

Biaya politik yang harus ditanggung oleh calon kepala daerah yang akan maju cukup besar. Biaya tersebut meliputi

1. Biaya pembelian "perahu" yang berarti mahar yang harus disetorkan oleh calon kepada partai pengusungnya. Mahar politik yang nominalnya tidak sedikit ini (ratusan juta hingga milyaran) biasanya dipergunakan untuk dana operasional partai dalam rangka pemenangan calon yang diusung.
2. Biaya survei dan konsultan politik. Survei elektabilitas calon kepala daerah adalah suatu tren penting sekarang ini dan dijadikan senjata ampuh dalam kampanye calon. Sebagai contoh, Walikota Makasar Ilham Arief Sirajuddin mengaku menyewa lembaga survei Indonesia (LSI) untuk menggelar survei sebanyak 3-4 kali dengan nilai total Rp. 1 milyar. Jasa tarif konsultan berkisar 500-800 juta rupiah untuk jasa strategi komunikasi dan saran untuk meningkatkan citra kandidat. Ini termasuk paket pembuatan slogan, penentuan foto, hingga warna khas yang akan diusung (Hollyson & Sri Sundari, 2015);
3. Biaya kampanye terbuka dan tertutup. Kampanye bermanfaat untuk meningkatkan elektabilitas dan menunjukkan bahwa calon pemimpin daerah mempunyai dukungan yang banyak dari masyarakat. Hadirnya jasa pengerahan massa merupakan fenomena yang muncul untuk menanggapi

untuk 1 orang, calon membutuhkan dana Rp.50.000.000 untuk menghadirkan 1000 orang untuk satu kegiatan. Jika diperlukan lima kali kegiatan, biaya yang harus dikeluarkan mencapai Rp.250.000.000; serta

4. Biaya operasional tim sukses dan relawan. Kebutuhan relawan termasuk biaya pembentukan dan operasional posko, sedangkan tim sukses biasanya membutuhkan pengeluaran yang lebih besar. Jika relawan menggunakan dananya sendiri, tim sukses biasanya mengharapkan dana dari pasangan calon yang akan diusung (Rahmat Hollyson MZ & Sri Sundari, 2015:65).

Sejak berdirinya KPK hingga 2019, terdapat 119 kepala daerah di Indonesia yang terjerat kasus korupsi yang berasal dari 25 Provinsi yang berbeda (Kompas, 8 Oktober 2019). Kepala daerah yang paling banyak menjadi tersangka oleh KPK adalah provinsi Sumatera Utara dan Jawa Timur. Yang terbaru di awal tahun 2020, kepala daerah Kabupaten Sidoarjo ditetapkan menjadi tersangka kasus korupsi. Mengingat dana yang dikeluarkan pasangan calon untuk biaya pilkada sangat besar, banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus korupsi dan gaji yang tidak sebanding menunjukkan adanya korelasi positif antara banyaknya kepala daerah yang dijadikan tersangka dari berbagai kasus korupsi dengan besarnya biaya politik dalam sistem pilkada langsung.

10.4 KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara yang lahir dari rahim reformasi dan merupakan institusi penegak hukum yang khusus dibentuk sebagai trigger mecanism bagi lembaga penegak hukum konvensional (Kepolisian dan Kejaksaan). Dua lembaga tersebut dinilai tidak optimal dalam melakukan langkah-langkah pemberantasan korupsi.

Setelah terbentuk tahun 2004, ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, semakin hari kinerja lembaga antirasuah memperlihatkan tren positif. Sejumlah kasus mega korupsi satu persatu memperlihatkan titik terang. Kasus tindak korupsi yang pelakunya merupakan oknum dengan relasi kuasa yang besar dapat dibongkar oleh KPK. Prestasi-prestasi yang ditorehkan KPK patutlah kita apresiasi. Meski masih banyak juga kalangan yang melihatnya sebagai 'musuh', kepiawaiannya melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan harus diimbangi dengan langkah-langkah pencegahan

Nilai dari indeks ini diperdebatkan oleh para kaum akademisi karena berdasarkan survei, faktor subjektivitas menjadi suatu permasalahan. Hal ini disebabkan korupsi selalu bersifat tersembunyi, menjadi mustahil untuk mengukur secara langsung dan akurat sehingga berbagai parameter dapat digunakan untuk mengukur tingkat korupsi suatu negara. Contohnya adalah dengan mengambil sampel survei persepsi publik melalui berbagai pertanyaan, mulai dari "Apakah Anda percaya pada pemerintah?" atau "Apakah korupsi masalah besar di negara Anda?". Selain itu, apa yang didefinisikan atau dianggap sah sebagai korupsi selalu berbeda di berbagai wilayah hukum. Sumbangan yang diberikan oleh seorang politisi yang dianggap legal dan sah di satu wilayah hukum belum tentu dianggap demikian di wilayah lain. Sesuatu yang dianggap sebagai pemberian tip yang merupakan hal biasa di satu negara dapat dianggap sebagai penyogokan atau gratifikasi di negara lain. Dengan demikian, hasil survei harus dipertimbangkan secara khusus sebagai pengukuran persepsi (anggapan) publik, bukan sebagai satu ukuran yang objektif terhadap tingkat korupsi di suatu negara (Redaksi VOA, 2019).

10.1 Mitigasi Risiko Korupsi di Indonesia

Kemajuan negara tidak terlepas dari keberhasilannya dalam memberantas korupsi. Tidak pidana korupsi merupakan ancaman bagi negara manapun dan berpotensi merusak infrastruktur dan perekonomian. Dalam UU NO. 30 tahun 2002 tentang KPK, bagian penjelasan umum menerangkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan suatu kejahatan yang luar biasa/extra ordinary crime. Hal ini disebabkan tindak pidana korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat sehingga diperlukan cara yang luar biasa dalam pemberantasannya. Tindak pidana korupsi di Indonesia sudah semakin meluas di masyarakat. Perkembangan kasus tindak pidana korupsi terus menerus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kerugian negara maupun dari jumlah kasusnya. Perkembangan korupsi sampai saat ini pun merupakan akibat dari sistem penyelenggaraan pemerintah yang tidak tertata dengan baik atau tidak tertib dan kurang pengawasan. Penanggulangan korupsi dengan menggunakan perangkat perundang-undangan masih banyak menemui kegagalan. Keadaan demikian menggoyahkan demokrasi sebagai sendi utama dalam kehidupan bernegara sehingga tidak saja memperlemah atau menghancurkan lembaga sosial politik tetapi juga lembaga hukum.

Pemerintah Indonesia telah berupaya untuk mencegah dan memberantas korupsi pada setiap lini. Hal ini dibuktikan dengan adanya peraturan presiden (PERPRES) Nomor 55 Tahun 2012 tentang strategi nasional

pencegahan dan pemberantasan korupsi (STRANAS PPK) jangka panjang tahun 2012-2025 dan jangka menengah tahun 2012-2014. Visi Stranas PPK dalam dua jangka waktu adalah sebagai berikut:

1. Visi Jangka Panjang (2012-2025): "Terwujudnya kehidupan bangsa yang bersih dari korupsi dengan didukung nilai budaya yang berintegritas."
2. Visi Jangka Menengah (2012-2014): "Terwujudnya tata pemerintahan yang bersih dari korupsi dengan didukung kapasitas pencegahan dan penindakan serta nilai budaya yang berintegritas."

Visi jangka panjang dan menengah itu akan diwujudkan di tiga pilar PPK, yakni di pemerintahan dalam arti luas, masyarakat madani, dan dunia usaha. Dalam rangka mewujudkan Visi tersebut, dirumuskan serangkaian Misi Stranas PPK berikut:

1. Membangun dan memantapkan sistem, mekanisme, kapasitas pencegahan, dan penindakan korupsi yang terpadu secara nasional.
2. Melakukan reformasi peraturan perundang-undangan nasional yang mendukung pencegahan dan penindakan korupsi secara konsisten, terkonsolidasi, dan tersistematis.
3. Membangun dan mengkonsolidasikan sistem dan mekanisme penyelamatan aset hasil korupsi melalui kerja sama nasional dan internasional secara efektif.
4. Membangun dan menginternalisasi budaya anti korupsi pada tata pemerintahan dan masyarakat.
5. Mengembangkan dan mempublikasikan sistem pelaporan kinerja implementasi Stranas PPK secara terintegrasi.

Pembentukan karakter anti korupsi di masyarakat dimulai dengan menerapkan kebiasaan anti korupsi sedini mungkin. Hal ini bisa dilakukan sejak pendidikan anak usia dini (PAUD) dengan menanamkan kebiasaan untuk tidak korupsi, hidup sederhana, jujur, disiplin dan bertanggungjawab. Pada tingkat pendidikan tinggi atau perkuliahan, para pendidik dapat memasukkan mata kuliah pendidikan anti korupsi di setiap program studi. Dengan cara tersebut, diharapkan tindak pidana korupsi di Indonesia akan berkurang. Sebagaimana diketahui, upaya pencegahan (preventif) adalah hal yang paling

efektif dibandingkan upaya pemberantasan korupsi. Upaya pemberantasan korupsi terbagi menjadi dua bagian besar, yaitu penindakan dan pencegahan. Dalam pencegahan inilah peran serta masyarakat diperlukan, salah satunya adalah untuk membentuk karakter bangsa melalui pendidikan. Menurut Desiree, pendidikan anti korupsi merupakan pendidikan seumur hidup yang harus ditanamkan sejak dini. Fokus awalnya, siswa dikenalkan dengan konsep moral dan budaya lokal setempat, lalu siswa diperkenalkan dengan norma-norma dan nilai sosial yang ada di masyarakat. Pendidikan tersebut dilakukan dalam bentuk pengenalan karakter dan berbagai perilaku dasar dengan cara memberikan contoh tentang kegiatan yang tergolong dalam norma atau nilai tertentu. Diharapkan, siswa dapat menerapkan karakter moral tersebut dalam kehidupan sehari-harinya. Teori Kohlberg menyatakan bahwa penanaman moral penting disesuaikan dengan usia anak. Salah satu pendekatan dalam pendidikan nilai yang mudah diimplementasikan adalah pendekatan klasifikasi nilai (PKN). Tahapan PKN ini terdiri dari lima tahapan: (1) mengenal dan memahami (2) memilih (3) menghargai (4) bertindak (5) refleksi dan evaluasi. Kegiatan pembelajaran tersebut dapat diuraikan dengan skenario pembelajaran pada tabel berikut:

Tabel 10. 2
Pendidikan Anti Korupsi

<p>Kegiatan Guru Pengenalan dan Pemahaman Menyajikan sebuah kasus nilai-nilai itu mempengaruhi tingkah laku siswa dalam kehidupan sehari-harinya.</p>	<p>Kegiatan Siswa Pengenalan dan Pemahaman Melakukan eksplorasi terhadap nilai-nilai yang dimiliki oleh siswa dengan cara membuat daftar (Daftar) nilai yang disertai siswa</p>
<p>Memilih</p> <ul style="list-style-type: none"> - Memfasilitasi siswa untuk menentukan kelulusan sistem yang diikut - Memfasilitasi siswa mencari dan menemukan sumber-sumber informasi nilai yang sesuai di dalam orang, khususnya orang yang berarti - Memfasilitasi siswa (kelompok maupun individu) untuk mendiskusikan secara internal (membaca), melakukan pertimbangan nilai bahkan perdebatan internal (disputing) tentang kelemahan dan kelebihan sistem nilai tertentu. 	<p>Memilih</p> <ul style="list-style-type: none"> - Siswa menentukan kelengkapan sistem nilai yang diikutinya, memilih diri dalam menentukan mana sistem nilai keyakinan yang mengutamakan dan mana yang merugikan dirinya, baik secara pribadi, sosial, maupun religius - Mencari dan menemukan sumber-sumber informasi nilai yang sesuai di dalam orang, khususnya orang-orang berarti dan diskusikan dengan guru - Setelah mempertimbangkan kelebihan-kekurangan siswa berusaha menentukan secara internal (membaca), melakukan pertimbangan nilai kemudian disupling mengaitkan dengan kelemahan sistem nilai tertentu.
<p>Menghargai</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guru mengondisikan siswa agar mereka menyadari dengan rasa bangga pilihan nilai yang diikut. - Guru memfasilitasi siswa untuk men dan mampu menyajikan pilihan nilainya di depan kelas atau berdiskusi. 	<p>Menghargai</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berdiskusi berbagai alternatif nilai yang diikut di masyarakat. - Mempertimbangkan akibat dari pilihan nilai yang diikut kelompoknya.
<p>Bertindak</p> <p>Guru meyakinkan bahwa pilihan nilai bisa dilakukan pengulangan dengan menekankan beberapa konsep.</p>	<p>Bertindak</p> <p>Siswa membuat keyakinan secara tegas serta mencoba berinteraksi dengan sistem nilai pilihan mereka.</p>
<p>Refleksi dan evaluasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bersama siswa melakukan evaluasi terhadap sistem nilai yang dipilih siswa - Bersama siswa menyimpulkan hasil diskusi sistem nilai yang dipilih siswa - Memfasilitasi tes formatif berdasarkan tugas sebelumnya - Tidak terburu dengan memberikan tugas. 	<p>Refleksi dan evaluasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Membuat refleksi terhadap pilihan sistem nilainya - Bersama guru melakukan evaluasi terhadap sistem nilai pilihannya - Bersama guru menyimpulkan hasil diskusinya - Memfasilitasi tes formatif

BAB 11 UTANG PUBLIK DALAM PERSPEKTIF ISLAM

Utang publik merupakan satu dari beberapa instrumen dalam kebijakan fiskal yang dihasilkan oleh pemerintah untuk menutupi defisit dalam Anggaran Pembelanjaan Negara (APBN). Selain itu, utang publik juga dimanfaatkan sebagai pembiayaan kegiatan perekonomian pada tahun berjalan. Dari segi jenisnya, utang dibagi menjadi dua bagian, yaitu utang dalam negeri dan luar negeri. Sedangkan dari segi waktu, utang dikategorikan menjadi utang jangka panjang dan pendek. Utang jangka panjang adalah utang untuk mengamankan kebutuhan APBN. Melalui utang dengan bajet anggaran minimal pada suatu tingkat resiko terkendali, keberlangsungan kebijakan fiskal dapat dipelihara. Sedangkan, utang jangka pendek digunakan untuk memastikan ketersediaan dana demi menutupi defisit dan pembiayaan kewajiban pokok utang secara tepat dan efisien.

Banyak masyarakat beranggapan bahwa pembiayaan fiskal dengan utang telah membebani anggaran fiskal pemerintah. Apalagi sepanjang terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997 sampai 2003, rasio utang pemerintah sangat jauh di atas batas yang ditentukan pemerintah dengan besaran 60% dari jumlah Produk Domestik Bruto (PDB). Menurut Pertiwi (2017) dan Amiry (2008), utang pemerintah yang melampaui batas, secara politik berdampak kurang baik terhadap perekonomian domestik. Bahkan, Wibowo (2012) mengemukakan bahwa utang pemerintah yang terlalu tinggi membuat stabilitas ekonomi makro kurang sehat, baik dari sudut pandang defisit fiskal maupun cadangan devisa.

Hamdani, Zainul Basri, Khomsiyah dan Surbakti (2019) menyatakan bahwa pemerintah harus menjaga utang pada tingkat yang wajar karena utang dapat berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi akan tetapi stok utang yang melebihi batas tertentu akan memberi dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi bahkan mampu mengancam keberlangsungan fiskal. Perlu diketahui bahwa utang Indonesia pada tahun 2019 mencapai 4.756 Triliun. Dengan angka tersebut, rasio utang pemerintah terhadap PDB telah menembus angka 29,87 persen. Hal ini membebani pemerintah Indonesia

untuk menutup defisit dalam APBN (Boediono, 2013).

Pajak mempunyai fungsi sebagai sumber pembiayaan dan untuk keperluan pengeluaran seperti belanja pegawai, barang-barang, dan pemeliharannya. Dengan pajak, pembangunan dapat terlaksana dan peluang kerja terbuka. Dalam hal ini, pajak berfungsi sebagai distribusi pendapatan warga negara atau masyarakat. Pajak juga mampu menjalankan kebijakan terkait stabilitas harga sehingga mampu menjaga tingkat inflasi. Merujuk pada latar belakang di atas, bab ini mengkaji secara teoritis dan empiris utang publik dalam perspektif Islam, di mana yang dibahas meliputi pengertian utang, konsep dasar utang publik, utang dalam perspektif Islam, utang publik di Indonesia, serta perbandingan utang di Indonesia dan negara lain.

11.1 Pengertian Utang

Utang atau kewajiban, dalam PSAK (Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan) disebut sebagai liabilitas, memiliki karakteristik khusus yang berbeda dengan unsur laporan keuangan yang lainnya. FASB (Financial Accounting Standards Board) mendefinisikan utang sebagai evaluasi manfaat ekonomi di masa mendatang yang mungkin muncul karena kewajiban masa kini dari suatu entitas untuk menyerahkan beberapa aktiva atau memberikan suatu jasa kepada entitas yang lain di masa yang akan datang sebagai akibat dari transaksi masa lalu. Sedangkan, definisi utang yang dikeluarkan oleh Ikatan Akuntansi Indonesia tahun 1994 adalah utang perusahaan di masa kini yang timbul dari peristiwa masa lalu, penyelesaiannya diharapkan mengakibatkan arus keluar dari sumber daya perusahaan yang mengandung manfaat ekonomi (Apriyanti, 2018).

Susilowati (2016) menjelaskan utang sebagai kewajiban entitas perusahaan yang ada karena peristiwa suatu transaksi masa lalu dan harus dilunasi di masa yang akan datang dengan menyerahkan aktiva (berupa pelunasan). Sedangkan Najmudin, (2011) menerangkan bahwa modal asing atau utang sebagai modal yang berasal dari luar perusahaan yang memiliki sifat sementara dijalankan oleh perusahaan.

Menurut Rudianto (2008), utang merupakan kewajiban entitas perusahaan untuk transaksi pembayaran sejumlah uang atau jasa di masa depan kepada pihak lain akibat dari suatu transaksi yang dilaksanakan di masa lalu. Soemarso (2005) mendefinisikan utang "sebagai suatu tanggung jawab untuk dilunasi dengan cara tertentu". Sutrisno (2003) mendefinisikan

"utang sebagai modal yang berasal dari pinjaman, baik dari pinjaman bank, pinjaman lembaga keuangan, maupun dengan cara mengeluarkan surat utang. Atas pemanfaatan ini, perusahaan memberi kompensasi berupa bagi hasil yang menjadi beban bagi perusahaan." Dapat disimpulkan bahwa utang merupakan modal pemerintah yang bersumber dari pinjaman pihak lain yang harus dilunasi ketika jatuh tempo kepada pihak yang memberikan utang disertai syarat-syarat tertentu.

Dalam Perspektif Islam, utang secara bahasa disebut al-Qard yang memiliki arti "memotong", sedangkan dari sudut istilah "utang dapat diartikan sebagai pemberian harta sebagai bentuk kasih sayang terhadap orang yang berutang, suatu saat orang yang meminjam akan melunasi harta tersebut sesuai dengan yang telah ia pinjam." Melihat kamus keuangan dan perbankan syariah Bank Indonesia, qard adalah suatu akad pinjam meminjam dengan kriteria pihak yang menerima pinjaman mempunyai kewajiban mengembalikan dana sebesar dana yang diterima. Dasar qard dalam al-

Quran di sebutkan di surat Al-Maidah: 2.

"Dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah Amat berat siksa-Nya". (Qs. Al-Maidah: 2)

11.2 Konsep Dasar Utang Publik

Dalam mengumpulkan dana, pemerintah menerbitkan beberapa obligasi dan menjualnya kepada investor sebagai pemberi pinjaman. Instrumen utang tersebut wajib dibayar kembali pada waktu yang telah disepakati dengan pokok utang ditambah bunga atau keuntungan yang telah disepakati.

Dinamika akumulasi utang publik suatu negara dapat membahayakan kesejahteraan agen ekonomi. Seperti yang telah diketahui secara umum, akumulasi utang publik dapat menghasilkan disutilitas dan merugikan perekonomian rumah tangga (household) suatu negara, di mana mereka mengurangi konsumsi untuk memenuhi future tax burden atau beban pajak di masa yang akan datang (Greiner & Fincke, 2009).

Tantangan dari akumulasi utang publik adalah memilih tindakan efektif dalam mengurangi kenaikan proporsi utang publik, bersamaan dengan

Papageorgiou, 2018). Kebijakan utang dinyatakan sustainable jika surplus primer relatif terhadap PDB atau fungsi utang menunjukkan posisi positif dan meningkat secara linear terhadap rasio PDB (Greiner & Fincke, 2009).

Jika pemerintah berkonsentrasi dalam mengejar kebijakan yang berkelanjutan, rasio utang akan tetap konstan dalam jangka panjang atau konvergen menjadi nol. Seperti yang ditunjukkan oleh Greiner & Fincke (2009), rasio utang terhadap PDB cenderung berkelanjutan jika pemerintah meningkatkan surplus primernya sendiri ketika utang naik. Saat ini, masalah utang secara bersamaan terbukti pada sejumlah negara dan industri yang belum pernah terjadi sebelumnya. Sasaran kebijakan jangka pendek yang umum untuk negara-negara yang terjebak dalam skenario "stagnasi utang" menurut (Wood, 2012) adalah:

1. Menciptakan stimulus ekonomi tambahan;
2. Menghentikan utang publik dari kenaikan lebih lanjut; dan
3. Memenuhi tujuan inflasi.

Menurut Baridwan, (2000) Utang dibagi menjadi dua:

1. Jangka Pendek

Hutang jangka pendek merupakan kewajiban yang wajib dilunasi untuk tempo satu tahun. Klasifikasi utang jangka pendek, diantaranya yaitu:

a. Account Payable (Utang dagang)

Account Payable atau utang dagang adalah sejumlah dana yang wajib dilunasi oleh pemasok karena perusahaan melakukan pembelian barang atau jasa. Utang dagang terjadi karena ada aktifitas pembelian yang dijalankan secara on open account. Utang dagang adalah sumber utama pembelanjaan untuk jangka pendek yang tidak berjamin. Utang dagang meliputi beberapa transaksi pembelian secara angsuran namun tidak banyak membutuhkan beberapa bentuk catatan yang sah antara kedua belah pihak.

b. Promes atau Utang Wesel

Promes atau utang wesel merupakan kewajiban yang harus dibuktikan secara tertulis, tanpa adanya syarat, untuk pembayaran sejumlah uang tertentu pada waktu yang telah ditentukan. Utang wesel

kurang dari satu tahun, utang wesel tersebut diklasifikasikan menjadi kategori utang lancar. Mekanisme utang wesel sama seperti Account Payable, yaitu melalui proses pembelian barang secara kredit. Dimungkinkan pula, yang pada awalnya Account Payable berubah menjadi utang wesel dengan tujuan lebih memberikan kepastian dasar hukum.

c. Accrual Liabilities (Beban yang masih harus dibayar)

Accrual Liabilities merupakan kewajiban terhadap beberapa beban yang terjadi namun belum dilunasi karena masih belum jatuh tempo pada akhir periode yang telah disepakati oleh yang bersangkutan. Yang termasuk dalam golongan ini adalah utang komisi, utang gaji atau upah, dan utang bunga.

d. Utang jangka panjang yang sudah jatuh tempo

Beberapa utang jangka panjang dapat beralih menjadi utang jangka pendek karena akan jatuh tempo pembayarannya.

e. Utang Deviden

Utang deviden merupakan kewajiban perusahaan kepada pemegang sahamnya untuk membayar di masa mendatang dalam berbagai bentuknya, seperti saham.

f. Utang Deposit Pelanggan

Utang Deposit Pelanggan timbul karena perusahaan mengharuskan pelanggan untuk membayar sejumlah uang sebagai jaminan atas harta dan perusahaan mempunyai kewajiban untuk mengembalikan uang ini kepada pelanggan pada kondisi tertentu. Utang Deposit Pelanggan sering dijumpai pada perusahaan minuman dan gas. Tentu uang jaminan yang dikelompokkan sebagai utang lancar adalah uang jaminan yang diharapkan akan dikembalikan sesudah barang-barang milik perusahaan dikembalikan oleh pembeli.

2. Utang jangka panjang

Utang jangka panjang (long-term liabilities) adalah kewajiban yang harus dilunasi dengan durasi jangka waktu lebih dari satu tahun. Utang jangka panjang umumnya timbul apabila perusahaan membutuhkan suplai dana dalam jumlah besar. Dana ini digunakan untuk investasi harta tetap yang akan memberikan hasil dalam jangka panjang. Misalnya, dana untuk membuat gedung atau pengadaan mesin sebagainya dinalas dari

utang jangka panjang atau modal sendiri.

Utang jangka panjang biasanya disebut juga utang tidak lancar. Disebut utang tidak lancar karena dana yang dipakai dari sumber utang ini diperlukan untuk membiayai kebutuhan yang bersifat jangka panjang. Utang jangka panjang biasanya bersifat tangible asset (aset yang bisa disentuh) dan memiliki nilai jual tinggi jika suatu saat dijual kembali. Adapun pembagian utang jangka panjang sebagai berikut:

a. Utang Hipotik

Utang hipotik adalah pinjaman yang harus dijamin dengan harta tidak bergerak. Di dalam perjanjian utang tersebut, dijelaskan bahwa kekayaan pinjaman yang dijadikan jaminan misalnya berupa gedung atau tanah. Jika peminjam tidak melunasi pinjaman pada waktunya, pemberi pinjaman dapat menjual jaminan untuk diperhitungkan dengan pinjaman yang bersangkutan. Pinjaman hipotik biasanya diambil jika dana yang diperlukan dapat dipinjam dari satu sumber, misalnya dengan mengambil pinjaman dari suatu bank tertentu. Pembiayaan bank dengan jumlah harta tidak bergerak adalah contoh hipotik yang sering ditemukan.

b. Utang Obligasi

Utang obligasi adalah utang yang diperoleh melalui penjualan surat-surat obligasi. Pembeli obligasi disebut pemegang obligasi yang bertindak sebagai pemberi pinjaman dalam surat obligasi dan ketentuan-ketentuan lain sesuai dengan obligasi yang dimiliki. Adapun tujuan utama dari obligasi yaitu untuk meminjam dalam jangka panjang apabila jumlah modal yang diperlukan terlalu besar untuk disediakan oleh satu pemberi pinjaman.

11.3 Utang dalam Perspektif Islam

Menurut Pertiwi (2017) dan Amirya (2008), dalam hukum ekonomi Islam, utang adalah penyediaan dana atau tagihan antara lembaga keuangan Syariah dengan pihak peminjam untuk melakukan pembayaran secara tunai atau secara berangsur dalam jangka waktu yang ditentukan. Dalam Islam, berutang tidak diharamkan. Namun, penggunaannya harus dibatasi. Rasulullah saw. bahkan pernah berutang, baik untuk beliau sendiri maupun untuk negara. Utang dibelikan sefikan tidak berlebihan dan tidak ada bunga yang

menjurus terhadap riba. Seperti yang dijelaskan dalam Alquran surah al-Baqarah: 275.

الَّذِينَ يَأْكُلُونَ الرِّبَا لَا يَقْوَمُونَ إِلَّا كَمَا يَقْوَمُ الَّذِي يَتَخَبَّطُهُ الشَّيْطَانُ مِنَ الْمَسِّ ذَٰلِكَ بِأَنَّهُمْ قَالُوا إِنَّمَا الْبَيْعُ مِثْلُ الرِّبَا وَأَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَحَرَّمَ الرِّبَا فَمَنْ جَاءَهُ مَوْعِظَةٌ مِنْ رَبِّهِ فَاتَّخَذَ مِنْهَا سَلْفًا وَأَمْرًا إِلَى اللَّهِ وَمَنْ عَادَ فَأُولَٰئِكَ أَصْحَابُ النَّارِ هُمْ فِيهَا خَالِدُونَ

"Orang-orang yang Makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), Sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, Padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. orang yang kembali (mengambil riba), Maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya." (Qs. Al-Baqarah:275)

Selain itu, dasar hukum utang juga terdapat dalam surah al-Baqarah: 280 dan 282, sebagai berikut:

وَإِنْ كَانَتْ دُونِ عَشْرٍ فَنظِرَةٌ إِلَىٰ مَيْسَرَةٍ وَأَنْ تَصَدَّقُوا خَيْرٌ لَّكُمْ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ

"Dan jika (orang yang berutang itu) dalam kesukaran, maka berilah tangguh sampai dia berkelapangan, dan menyedekahkan (sebagian atau semua utang) itu, lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui" (Qs. Al-Baqarah:280)

Perintah ayat di atas menjelaskan apabila kondisi orang yang telah berutang sedang berada dalam kesulitan, maka orang yang memberi utang dianjurkan untuk memberikan kelonggaran dengan merunggu sampai orang yang berutang mampu untuk membayar utangnya.

يَدَّيْهَا الْيَمِينُ مِمَّا إِذَا نَدَّيْتُمْ بِذُنُوبِكُمْ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاذْكُرُوا أَنَّهُ لَئِن كُنتُمْ تُكَذِّبُونَ
بِالْعَمَلِ وَلَا يَأْتِ كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ حَسْمًا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَحْكُمْتُمْ وَلِيَمْلِكِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ
وَلِيُخَيِّرَ اللَّهُ رُؤْيَاهُ وَلَا يَخْشَىٰ مِنْهُ شَيْئًا فَمَنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ مِنْ مِّمَّا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا
يَسْتَجِيبُ أَنْ يُجَلَ هُوَ فَلْيَمْلِكِ وَلِيَمْلِكِ وَأَسْتَشْفَعُوا بِجَدِّكَ مِنْ رَبِّكَ لَكُمْ فَإِنْ لَمْ يَكُنْ
رَحِيمًا فَرَحِيمٌ وَتَمْرُقَاتٍ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الدُّهْدَاءِ أَنْ تَجِلَ إِحْدَاهُمَا فَتُذَخَّرَ لِأُخْرَىٰ
الْأُخْرَىٰ وَلَا يَأْتِ الدُّهْدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا وَلَا تَسْمَعُوا أَنْ تَكْتُبُوا صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ أَجَلِهِ
ذِكْرًا قَسَطٌ عِنْدَ اللَّهِ وَالْقَوْمُ لِلدُّهْدَاءِ وَأَذَقُ الْأَلْوَابِيَاءُ إِلَّا أَنْ تَكُونَ بَجْرَةً حَامِرَةً
تُدِيرُونَهَا يَنْتَكِبُ فَيَسَّرَ عَيْتَكُمْ حَتَّىٰ لَا تَكْتُبُوا وَأَشْهَدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ وَلَا يُضَارَ كَاتِبٌ وَلَا
شَهِيدٌ وَإِنْ تَقَلُّوا فَإِنَّهُ فَتَقَرُّوا بِحُكْمِ اللَّهِ وَرِغَابِكُمْ اللَّهُ وَأَنَّه بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ.

"Hal orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu memuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu memuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan memuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, maka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berutang itu mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada utangnya. Jika yang berutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur, dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika tak ada dua orang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa maka yang seorang mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis utang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu perdagangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila

kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. Jika kamu lakukan (yang demikian), maka sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasitan pada dirimu, dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha mengetahui segala sesuatu". (Qs. Al-Baqarah: 282)

Ayat ini menjelaskan bahwa dalam bertransaksi idealnya harus tercatat agar ada bukti otentik di antara pihak yang bertransaksi. Banyak fenomena yang terjadi terkait permasalahan utang disebabkan tidak ada bukti yang tertulis. Hal ini menguntungkan salah satu pihak.

Selain dasar hukum dari Alquran di atas, terdapat pula dasar hukum utang dalam Hadis yang diriwayatkan oleh Ibnu Majah dan Imam Bukhari sebagai berikut:

Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda:

"Pada malam aku diisrakkan aku melihat di atas pintu surga tertulis 'Sedekah akan dikalikan menjadi sepuluh kali lipat dan memberi pinjaman dengan delapan belas kali lipat'. Maka aku pun bertanya: "Wahai Jibril, apa sebabnya memberi utang lebih utama ketimbang sedekah?" Jibril menjawab: "Karena saat seorang peminta meminta, (terkadang) ia masih memiliki (harta), sementara orang yang meminta pinjaman, ia tidak meminta pinjaman kecuali karena butuh". (H.R. Ibnu Majah: 2422)

"Telah menceritakan kepada kami Musaddad telah menceritakan kepada kami 'Abdul A'la dari Ma'mar dari Hammam bin Munabbih, saudaranya Qahb bin Munabbih bahwa dia mendengar Abu Hurairah radliallahu 'anhui berkata; Nabi Shallallahu 'alaihiwasallam bersabda: "Memunda pembayaran utang bagi orang kaya adalah kezhaliman". (H.R. Bukhari: 2225)

11.1 Utang Publik di Indonesia

Pembangunan perekonomian menurut Susilowati (2016) adalah "suatu sustainability process dari kenaikan pendapatan total dan pendapatan perkapita, termasuk perhitungan pertumbuhan penduduk serta perubahan fundamental dalam struktur ekonomi dan pemerataan pendapatan penduduk suatu negara". Semenjak krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997, Negara Indonesia sangat ketergantungan utang atau dalam kata lain dibelit oleh beban utang luar negeri, di mana jumlah nominalnya selalu bertambah setiap tahunnya. Salah satu alokasi terbesar dari utang luar negeri yang didapatkan adalah pada pemhanungan ekonomi

Indonesia. Nilainya kurang lebih mencapai setengah dari anggaran negara untuk pembangunan ekonomi yang pelaksanaannya dibiayai dengan sumber dari utang luar negeri.

Tidak bisa dielak bahwa implementasi pembangunan perekonomian di Indonesia selama ini disokong oleh adanya pinjaman/utang luar negeri yang semakin tahun cenderung meningkat. Tidak hanya pembangunan perekonomian saja yang ditopang oleh sumber pinjaman luar negeri, pemerintah Indonesia juga berupaya melakukan berbagai bentuk program dan proyek yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Utang luar negeri sebagai pemasukan/modal pinjaman yang didapatkan pemerintah menjadi tambahan anggaran belanja dalam melaksanakan kegiatan program pembangunan ekonomi di Indonesia, terutama program pembangunan seperti kesehatan, pendidikan, dan ekonomi.

Dalam pandangan Majid (2013), adanya pemasukan luar negeri biasanya akan disertai dengan pemasukan teknologi yang canggih dan dibutuhkannya tenaga ahli dalam proyek pembangunan. Sehingga, utang luar negeri selain untuk mengatasi kekurangan modal, juga sekaligus digunakan untuk mengatasi permasalahan kekurangan tenaga kerja ahli dalam mengaplikasikan teknologi mutakhir yang pada akhirnya menghasilkan dan meningkatkan produktivitas, efektifitas, serta efisiensi dalam mencapai tujuan pembangunan Negara.

Berbicara mengenai utang yang lebih luas dari Utang Luar Negeri Pemerintah, utang Indonesia berdasarkan catatan statistik, hingga 2018 jumlahnya mencapai USD 395,3 miliar atau setara dengan Rp. 5.484 triliun (bila kurs Rupiah terhadap Dolar US sebesar Rp 14.077 per 1 Dolar US). Ketidakmampuan dalam mengembalikan utang luar negeri dapat menimbulkan bencana ekonomi di Negara tersebut. Permasalahan ini sangat berpengaruh pada pembangunan ekonomi Indonesia karena modal pembangunan yang berasal dari utang luar negeri tidak berfungsi sebagaimana tujuan peminjaman utang. Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kritik dari beberapa ahli ekonomi pembangunan. Beban pembayaran cicilan dan bunga utang pemerintah berdampak pada beban APBN dan arus modal keluar yang semakin deras yang tidak diimbangi dengan peningkatan laju ekspor. Berikut data utang Indonesia berdasarkan

laporan Statistik Utang Luar Negeri (SULNI) yang dikeluarkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia pada tahun 2019 yang masih menyediakan data hingga tahun 2018 dan dilengkapi dengan data utang 2019 kuartal ke-tiga pada tahun 2019 yang bersumber dari datakita.go.id:

Tabel 11. 1

Jumlah Utang Luar Negeri Indonesia 2010-2019		
Tahun	Dalam (USD)	Dalam Rupiah (Triliun)
2010	202.413	1.829
2011	225.275	2.165
2012	252.364	2.432
2013	266.109	3.260
2014	293.328	3.667
2015	310.730	4.308
2016	320.006	4.321
2017	332.449	4.806
2018	376.839	5.484
2019	392.901	5.538

Sumber : Kemenkeu Statistik Utang Luar Negeri Indonesia, 2019
<https://databoks.katadata.co.id/tags/utang-luar-negeri/>

Tabel di atas menunjukkan kenaikan utang Indonesia pada setiap tahun. Pada tahun 2010, utang Indonesia sebesar Rp.1.829 triliun, sedangkan tahun 2019 mencapai Rp.5.538 triliun. Negara utang karena ada beberapa alasan utama yaitu meningkatkan pembangunan infrastruktur dan pendidikan di Indonesia. Apabila kita mengevaluasi, sejak tahun 2012 sampai 2014 dan tahun 2015 sampai 2017, utang pemerintah Indonesia bertambah mulai dari Rp609,5 triliun menjadi Rp1.166 triliun atau mengalami kenaikan sekitar 191%. Angka tersebut cukup besar namun berdampak positif untuk alokasi belanja produktif Indonesia. Belanja infrastruktur meningkat 200% dari sekitar Rp456,1 triliun menjadi Rp921,9 triliun. Belanja pendidikan meningkat 120% dari Rp983,2 triliun menjadi Rp1.176,6 triliun. Meskipun trend akhir-akhir ini menyebutkan bahwa utang pemerintah meningkat, peningkatan tersebut tidak tergolong melanggar Amanat Undang-Undang tentang batasan dalam pengelolaan utang pemerintah dan bertujuan untuk mengantisipasi risiko pemerintah dalam melakukan utang. Amanat tersebut...

defisit APBN masih terjaga kurang dari 3% terhadap PDB dan rasio utang kurang dari 60% dari PDB.

Penggunaan utang luar negeri pemerintah tersebut memaksa masyarakat untuk menanggung beban pembayaran utang melalui pajak yang ditarik oleh pemerintah. Di samping itu, peningkatan utang luar negeri ini menyebabkan nilai tukar rupiah semakin merosot dibandingkan dengan mata uang negara lain yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kenaikan biaya hidup masyarakat dari waktu ke waktu secara berkelanjutan. Sebab, kewajiban membayar utang luar negeri pemerintah pada masa jatuh temponya akan menekan nilai Rupiah untuk terus turun akibat keharusan pemerintah untuk membayar utang dalam bentuk mata uang asing. Pembayaran ini akan menyebabkan semakin tingginya permintaan mata uang asing sehingga berakibat pada apresiasi mata uang asing sementara nilai mata uang Rupiah semakin merosot.

Melihat berbagai permasalahan yang disebabkan oleh utang luar negeri ini, sangat penting untuk melihat pandangan Ekonomi Islam dalam menangani permasalahan utang yang membelenggu Indonesia. Berawal dari utang yang bertujuan sebagai dana pelengkap untuk membiayai pembangunan ekonomi namun kemudian berubah menjadi dana utama untuk menutupi defisit anggaran. Hal ini tentu memberi ketidaknyamanan pada pemerintah dan khususnya rakyat Indonesia jika terus dililit dengan beban utang yang terus meningkat dan tidak bisa dipastikan kapan akan terlepas dari belenggu yang telah mencekik hak-hak rakyat untuk hidup lebih sejahtera.

Lebih jauh, investasi pemerintah semakin tertekan karena alokasi dana untuk membayar cicilan utang dan bunga pinjaman yang semakin naik jumlahnya. Beban cicilan dan bunga utang pemerintah yang semakin besar juga menggeser alokasi dana untuk pos kesejahteraan rakyat. Secara tidak langsung, masyarakat terkena dampaknya dengan berkurangnya proporsi pengeluaran untuk pos-pos yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat secara langsung.

Pemerintah belum mampu melunasi utang luar negeri yang hingga saat ini masih melilit Indonesia. Untuk menghindari dampak negatif dari utang luar negeri, solusi agar terlepas dari jeratan utang luar negeri akan dijelaskan sebagai berikut

pembagian keuntungan. Pemerintah Indonesia berbagi modal dengan Bank Islam dalam sebuah aset riil atau aktivitas ekonomi dan keuntungan yang akan diperoleh dibagi sesuai dengan kesepakatan. Konsep Musyarakah ini akan menciptakan kerjasama yang adil. Jika terjadi kerugian dalam kegiatan proyek, kerugian tersebut akan ditanggung bersama. Sebaliknya, jika terdapat keuntungan dalam transaksi, keuntungan tersebut dibagi bersama sesuai dengan kesepakatan;

2. Konsep Bagi Hasil (Mudharabah). Pemerintah Indonesia mengajukan proposal untuk pembiayaan proyek kepada Bank Islam atau sejenisnya dengan pola bagi hasil. Dalam kerja sama ini, bank akan memberikan modal 100% untuk dikelola oleh mitra kerjanya (pemerintah) dengan perjanjian bahwa jika proyek tersebut menghasilkan keuntungan akan dibagi menurut porsi yang ditentukan (nisbah) misalnya 67% untuk pemilik modal dan 33% untuk Indonesia; dan
3. Konsep-Konsep Jual Beli Perdagangan. Konsep ini dapat digunakan untuk meraih keuntungan tanpa harus menimbulkan kezaliman dan eksploitasi terhadap pihak terkait.

Solusi di atas dijelaskan agar pemerintah dapat melakukan kerja sama dengan negara lain dengan menggunakan sistem musyarakah, mudharabah dan jual beli dalam menciptakan pembangunan ekonomi di Indonesia. Pemerintah Indonesia tidak harus melakukan kerja sama dengan berutang kepada negara lain karena ketiga solusi di atas adalah cara yang efektif untuk meningkatkan pembangunan tanpa adanya riba.

Bentuk-bentuk kerja sama yang diperkenankan dalam syariat antara lain mudharabah, musyarakah, dan murabahah dapat dikembangkan sebagai bentuk external financing dalam anggaran negara. Bentuk-bentuk ini pada prinsipnya lebih bersifat flow creating equity atau flow creating debt dan mulai banyak diimplementasikan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional. Islamic Development Bank telah banyak membiayai proyek di negara-negara Islam dengan skema ini. Dibandingkan dengan utang, penyertaan modal dipandang lebih konstruktif, proporsional dan fair dalam pembiayaan karena terdapat pembagian perolehan dan risiko.

Agar pemerintah Indonesia dan juga negara-negara Islam lainnya tidak terjebak utang berbunga, sudah saatnya negara-negara Islam bersatu untuk menciptakan sebuah badan keuangan internasional yang menyediakan dana untuk dipinjamkan kepada anggota-anggotanya yang sedang mengalami kesulitan ekonomi. Di samping itu, solusi terhadap utang luar negeri menurut Andi Hasdi Hakim adalah sebagai berikut

1. Meningkatkan daya beli masyarakat, yakni melalui pemberdayaan ekonomi pedesaan dan pemberian modal usaha kecil seluasnya;
2. Meningkatkan pajak secara progresif terhadap barang mewah dan impor. Realita saat ini, pemerintah mengambil pajak barang mewah namun belum terlaksana dengan optimal;
3. Menggunakan konsep pembangunan yang berlanjut dan mengarah pada satu titik maksimalisasi kekuatan ekonomi nasional, dapat secara bertahap melepaskan ketergantungan pada utang luar negeri;
4. Menggalakkan kebanggaan akan produksi dalam negeri, meningkatkan kemauan dan kemampuan ekspor produk unggulan, dan membina jiwa kewirausahaan masyarakat;
5. Memanfaatkan sumberdaya alam unggulan Indonesia untuk meningkatkan devisa negara; serta
6. Mengembangkan sumberdaya manusia berkualitas dan menempatkan kesejahteraan yang berkeadilan dan merata.

Abdul Manan pada Teori dan Praktek Ekonomi Islam (1992) menyebutkan terdapat dua pendapat dalam menyikapi utang luar negeri pemerintah dalam Islam: Pertama, mereka yang menganggap external financing (dana yang bersumber dari luar) diperbolehkan selama mekanismenya dimodifikasi sesuai syariat Islam. Sedangkan golongan kedua menganggap negara Islam tidak layak mencari utang luar negeri. Pandangan pertama didasari oleh konsep fakta sejarah yang menunjukkan kerjasama dengan pihak lain dalam usaha ekonomi diperbolehkan. Tentu saja dalam koridor yang sehat dibawah naungan hukum Islam. Bentuk-bentuk kerjasama seperti ini banyak dikenal dengan istilah mudharabah, musyarakah, murabahah, dan sebagainya.

11.1 Masalah Pengelolaan Utang di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu negara yang termasuk dalam

bertahan dalam menghadapi perubahan kebijakan moneter the FED (Tapering QE). Adapun ciri-ciri Negara yang masuk fragile five yaitu negara yang memiliki Current account sedikit atau defisit, cadangan devisa yang tidak besar, tingkat inflasi yang tinggi, dan budget fiskal yang rendah (Hendar, 2014). Hasil pemeriksaan BPK terhadap pengelolaan utang negara periode tahun 2010-2012 menyatakan bahwa pemerintah, dalam hal ini Kementerian Keuangan, belum memiliki dasar hukum pengelolaan kewajiban kontinjen khususnya kontinjen eksplisit. Keputusan Menteri Keuangan (KMK) tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2010-2014 secara eksplisit menyatakan bahwa strategi pengelolaan utang tidak mencakup kebijakan mengenai kewajiban kontinjen.

Meskipun demikian, perbaikan telah dilakukan, seperti yang tercantum dalam KMK Nomor 37/KMK.08/2013 tentang Strategi Pengelolaan Utang Negara Tahun 2013-2016. Pemerintah telah mencantumkan aturan mengenai kewajiban kontinjen. Strategi kuantitatif yang ditetapkan berupa batasan risiko dan biaya utang serta batasan kewajiban kontinjen yang harus dicapai dalam memenuhi target pembiayaan utang serta kewajiban kontinjen pemerintah. Strategi kualitatif berupa arahan dan langkah-langkah diperlukan untuk mencapai tujuan pengelolaan utang. Permasalahan lain yang ditemukan BPK dalam mendesain dan melaksanakan kerangka kerja pada ekonomi makro adalah

- a. Pemerintah belum memiliki aturan yang jelas mengenai langkah-langkah dan pembagian tugas/tanggung jawab para stakeholder terkait proses pengambilan keputusan (decision making) dalam pengadaan pinjaman siaga sehingga muncul peluang dan potensi ketidakkonsistenan dalam pengambilan keputusan pengadaan pinjaman siaga. Hal ini menimbulkan dan meningkatkan risiko ketidakefisienan biaya utang;
- b. Koordinasi dan integritas antar unit pengelola fiskal belum diatur dalam penyusunan anggaran pembiayaan PMK Nomor 44/PMK.01/2007 sehingga terdapat peluang munculnya potensi tidak efektifnya koordinasi antara masing-masing unit kerja pengelola fiskal dalam penyusunan anggaran pembiayaan;
- c. Penyusunan anggaran pembiayaan dalam APBN tahun anggaran 2010-

2012 belum sepenuhnya mempertimbangkan unsur-unsur kesinambungan fiskal khususnya risiko terkendali dan biaya yang optimum; serta

d. Pemerintah belum memiliki kerangka kerja untuk menyelaraskan aset dengan utang yang dikelola otoritas fiskal dan moneter (Asset Liability Management/ALM makro) sehingga terdapat potensi risiko nilai tukar yang belum dikelola dan meningkatnya risiko timbulnya kewajiban pada pemerintah dalam melakukan penambahan modal Bank Indonesia.

Berkaitan dengan kinerja strategi pengelolaan utang negara periode tahun 2010-Oktober 2012, penilaian atas desain dan pengelolaan utang negara telah efektif untuk menjaga fiscal sustainability. Akan tetapi, ada beberapa hal yang masih perlu dilakukan perbaikan:

- a. Strategi pengelolaan utang jangka menengah belum komprehensif dan review strategi yang bersifat kualitatif belum dilakukan sehingga target pengelolaan kewajiban kontinjen dan target tahunan yang valid belum dapat tersedia, serta susahnya atau bahkan tidak mungkin memantau strategi yang bersifat kualitatif.
- b. Pemerintah belum mendokumentasikan seluruh faktor yang mempengaruhi penetapan Owner's Estimate Surat Utang Negara (OE SUN) serta belum memiliki peraturan dasar atau pedoman teknis dalam menetapkan struktur portofolio, biaya yang efektif dan efisien, dan kupon/imbalan SBN ritel. Fenomena tersebut berakibat pada tidak dapat dilakukannya uji silang dalam penetapan kupon/imbalan SBN ritel dan OE SUN dan proses penyusunan strategi, di mana hal ini tentu saja berpotensi pada inconsistency.
- c. Pemerintah belum memiliki kerangka kerja penyelarasan aset dan utang dalam neraca pemerintah pusat (ALM mikro) sehingga menimbulkan potensi pengelolaan risiko utang yang tidak optimal dan meningkatkan risiko ketidakhematan dalam pengelolaan aset dan utang negara.
- d. Pemerintah belum memiliki strategi dan kebijakan yang memadai untuk mempertahankan kepemilikan individu pada SBN ritel dan mengembangkan pasar Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) sehingga biaya tambahan yang dikeluarkan belum menciptakan peningkatan basis investor individu dan pasar SBSN yang likuid.

Peningkatan jumlah utang pemerintah lintas periode cukup signifikan.

Hal ini tidak hanya karena kebijakan defisit anggaran yang mengakibatkan

negara selalu membutuhkan penambahan utang baru, tetapi juga karena depresiasi nilai mata uang Indonesia yang memang lemah. Posisi utang kita yang terbuka terhadap volatilitas mata uang menunjukkan bahwa pemerintah belum memiliki instrumen manajemen risiko yang dapat diandalkan untuk melindungi nilai utang pemerintah. Kondisi ini harus menjadi perhatian pemerintah karena sangat berisiko bagi utang pemerintah mengingat 47 persen dari utang pemerintah dalam bentuk denominasi valas.

Pemerintah juga perlu memperhatikan hal lain dalam manajemen utang seperti masalah waktu (timing) penerbitan SUN. Pada tahun 2009, kita masih memiliki kelebihan pembiayaan sebesar Rp38,35 triliun. Sementara itu, realisasi APBN tahun 2010 hingga kuartal I tahun 2010 masih rendah yaitu kurang dari 20%. Realisasi penerimaan pajak mencapai Rp116 triliun atau mencapai 19% dari sasaran APBN-P tahun 2010. Dengan kata lain, sejatinya sisa pembiayaan tahun 2009 lalu ditambah realisasi penerimaan pajak hingga kuartal I 2010 cukup untuk membiayai realisasi APBN tahun 2010. Namun, hingga April 2010, pemerintah telah menerbitkan SUN hingga Rp86,94 triliun atau sekitar 48,83% dari target penerbitan SUN tahun 2010. Sekalipun dikatakan bahwa kebijakan utang kita merupakan bagian (in the part of) kebijakan fiskal (APBN), dalam praktiknya masih jauh dari harapan.

Sesungguhnya, ketergantungan terhadap utang berpotensi untuk dikurangi. PDB Indonesia meningkat pesat. Namun, rasio pajak kita masih berada pada posisi rendah. Hubungan rasio perpajakan terhadap PDB (tax ratio) Indonesia tidak meningkat sejalan dengan peningkatan PDB, yakni bertahan di level 11-12 persen. Keadaan ini menunjukkan pencapaian PDB yang tinggi yang dibiayai dengan utang pemerintah. Akan tetapi, yang kembali ke APBN untuk melunasi utang pemerintah berupa pemasukan dari pajak belum terkumpul optimal. Itu artinya, bila kita berhasil meningkatkan tax ratio, kebutuhan akan utang baru bisa semakin ditekan.

Tujuan utama pemerintah melakukan pinjaman adalah untuk membiayai pengeluaran yang lebih besar dari pada penerimaan sebagai konsekuensi anggaran defisit yang dianut pemerintah saat ini. Diharapkan, utang yang diterima pemerintah mampu menjadi faktor leverage, tidak hanya untuk menghindari opportunity cost yang diakibatkan dari hilangnya kesempatan untuk memperoleh keuntungan lebih yang tidak dapat dipastikan dan diukur besarnya. Sebagai unsur leverage, seharusnya utang dilakukan

untuk melipatgandakan aset negara dengan cara menggunakannya untuk membiayai proyek investasi yang memberikan keuntungan melebihi biaya utang yang diterima. Akan tetapi, Kementerian Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang (DJPU), tidak memiliki mekanisme khusus untuk menilai efektivitas operasional pengelolaan utang. Pengelolaan utang harus mempertimbangkan cost dan return dari utang yang dibuat. Suatu utang dikatakan efektif apabila utang tersebut mampu menjadi faktor leverage pertumbuhan ekonomi atau aset pemerintah. Aset atau pertumbuhan yang dihasilkan harus lebih besar dari biaya utang yang dikeluarkan (bunga utang atau kupon Surat Berharga Negara). Akan tetapi, DJPU tidak dapat menentukan berapa return yang diperoleh dari dana alokasi utang karena alokasi utang yang diterima tidak dapat ditelusuri penggunaannya. DJPU, bahkan Kementerian Keuangan, tidak memiliki data alokasi utang seperti proyek atau program mana saja yang dibiayai oleh sumber utang tertentu.

Tidak hanya itu, dalam manajemen utang, ada aturan bahwa utang jangka pendek harus digunakan untuk membiayai proyek, program, atau aktivitas yang akan menghasilkan return dalam jangka pendek. Sedangkan, utang jangka panjang dipergunakan untuk mendanai long term activity atau kegiatan jangka panjang. Akan tetapi, aturan ini tidak diterapkan dalam pengelolaan utang negara karena pengalokasian utang yang tidak jelas tujuan atau pengguna akhirnya. Hal ini perlu menjadi perhatian dan pertimbangan khusus Kementerian Keuangan, dalam hal ini DJPU, demi memperbaiki manajemen utang negara dan merinci data tentang sumber serta besar dan banyaknya entitas, aktivitas, dan proyek yang menerima alokasi utang tertentu.

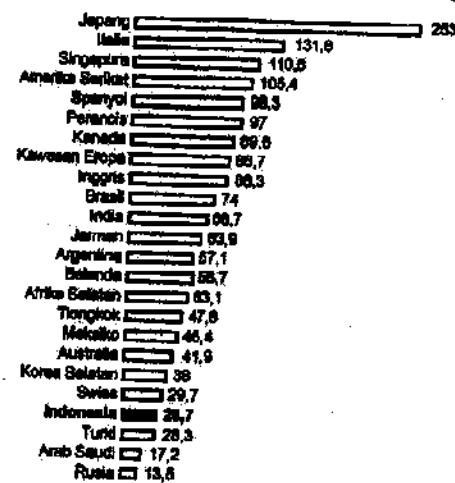
11.2 Perbandingan Pengelolaan Utang di Indonesia dengan Negara-Negara lain

Total utang pemerintah Indonesia terus menunjukkan tren peningkatan dari bulan ke bulan. Pertumbuhan utang dari sektor pemerintah per Desember 2019 terus naik. Berdasarkan data realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2019, total utang pemerintah mencapai Rp5.538 triliun, meningkat 8,7% dari periode tahun sebelumnya. Tren kenaikan nilai utang pada akhirnya meningkatkan rasio utang terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) yang pada saat ini nyaris menembus posisi 30%.

Menurut data yang didapatkan dari World Economic Outlook, rasio

negara lain. Akan tetapi, rasio utang pemerintah Indonesia masih lebih rendah daripada rasio utang pemerintah Rusia yang hanya bernilai 17% terhadap PDB. Berikut merupakan data rasio utang negara-negara lain seperti Rusia 17%, Turki 29%, Filipina 34%, Thailand 42%, China 46%, Afrika Selatan 50%, Argentina 51%, Meksiko 58%, Jerman 68%, India 70%, Brasil 78%, Inggris 89%, Amerika Serikat 107%, dan Jepang 239%.

Fungsi utang publik pada dasarnya adalah untuk menutupi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal tersebut pada umumnya karena adanya program pembangunan pemerintah yang cukup ambisius dan memerlukan dana yang besar namun sumber penerimaan negara masih kurang. Berdasarkan aturan Undang-Undang (UU) 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengenai defisit anggaran, utang memang diperbolehkan akan tetapi nilai besarnya dibatasi maksimal sebesar 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Sehingga, utang merupakan pilihan dan solusi utama dalam membiayai adanya defisit tersebut. Meski begitu, Sri Mulyani mengatakan utang Indonesia masih rendah dan dalam batas aman. Aturan UU 17/2003 menyebut bahwa utang luar negeri dibatasi maksimal senilai 60% dari PDB. Adapun implikasi di Indonesia pada tahun 2018 berada dalam posisi 29,8%. Berikut ini adalah grafik rasio utang terhadap PDB (debt to GDP ratio).



Gambar 11. 1

Rasio utang terhadap PDB negara G20 tahun 2019 (%)

Menurut Faisal Basri (2019), dilihat dari gambar di atas, rasio utang Indonesia terhadap PDB masih tergolong rendah bila dibandingkan dengan negara-negara lain. Namun, dalam mengukur utang tak cukup hanya dengan melihat rasionya terhadap PDB saja melainkan harus melihat dari indikator-indikator lain yang akan memberikan informasi dan menunjukkan bahwa utang Indonesia masih rentan, berbahaya, serta mengancam stabilitas keuangan negara. Apabila dibandingkan dengan Jepang yang rasio utangnya mencapai 230% dari PDB dan utang Jepang 8 kali lipat lebih tinggi dari Indonesia, Jepang memiliki strategi pengelolaan utang dengan memberikan utang kepada negara lain, termasuk Indonesia dalam bentuk surat berharga dan pinjaman langsung. Keuntungan lainnya yang dimiliki Jepang adalah Jepang juga merupakan pemegang surat utang Amerika Serikat (AS) terbesar kedua setelah Tiongkok. Di samping itu, suku bunga surat utang yang dikeluarkan pemerintah Jepang juga sangat rendah seperti Yield surat utang pemerintah Jepang bertenor 10 tahun hanya di kisaran 0%, ini merupakan salah satu suku bunga terendah di dunia. Hampir seluruh surat utang yang dikeluarkan oleh pemerintah Jepang dibeli oleh rakyatnya sendiri. Sehingga, siklus pembayaran dana bunga tetap beredar di dalam negeri. Fenomena tersebut menyebabkan beban utang tidak berdampak besar terhadap stabilitas perekonomian secara makro. Sebaliknya, Indonesia merupakan pengutang (debitur) murni yang tidak mengaplikasikan portofolio seperti Jepang. Surat utang pemerintah Indonesia dalam rupiah (local currency bonds) secara garis besar tidak dipegang oleh masyarakat domestik sendiri namun dipegang oleh investor asing dengan jumlah yang relatif sangat besar mencapai 39%. Nilai tersebut bahkan merupakan yang terbesar di antara negara-negara emerging markets di mana pihak asing hanya memegang surat utang suatu negara rata-rata sebesar 25%.

Terlepas dari nilai dan strategi pengelolaan utang yang telah disebutkan di atas, peningkatan utang terjadi karena pemerintah sedang gencar melakukan program pembangunan infrastruktur, di mana hasil dari pembangunan pemerintah tersebut akan terasa manfaatnya dalam tiga hingga empat tahun ke depan. Beberapa di antaranya adalah efisiensi dalam biaya logistik, kemudahan berinvestasi, sumber daya manusia yang andal, serta jaringan komunikasi yang kuat. Dari manfaat-manfaat yang didapatkan tersebut akan tercipta produktifitas dan kapabilitas negara Indonesia yang akan sangat penting untuk membayar utang, terlebih untuk menyejahterakan perekonomian,

baik secara makro maupun mikro.

Sebagai kesimpulan, utang merupakan bagian dari kebijakan fiskal suatu negara dan menjadi bagian dari tata kelola perekonomian secara keseluruhan. Utang diharapkan dapat menjadi faktor leverage atau pengungkit bagi perekonomian nasional. Dengan kata lain, kebijakan utang adalah kebijakan yang secara sadar memang diadakan dalam rangka mencapai tujuan pengelolaan ekonomi. Secara umum, posisi utang Indonesia masih dapat dikatakan aman. Rasio utang pemerintah yang merujuk pada standar Maastricht Treaty (rasio utang terhadap produk domestik bruto serta rasio jumlah utang terhadap jumlah penduduk) dinilai dapat menjaga utang pemerintah dalam batas yang masih dapat dikelola dengan baik (manageable) dan menjamin kesinambungan fiskal. Meskipun posisi utang pemerintah dikatakan aman, ada beberapa kelemahan dalam manajemen utang yang perlu dibenahi dan menjadi perhatian pemerintah. Di antaranya yang berkaitan dengan pola utang dan pelaksanaan kerangka kerja macro economics serta strategi pengelolaan utang negara. Peraturan undang-undang yang sudah ada saat ini masih belum cukup komprehensif untuk mengatur berbagai faktor dalam pengelolaan utang. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakhematan dalam pengelolaan utang dan risiko tidak terkendalinya jumlah utang. Ketepatan waktu penerbitan utang juga perlu diperhitungkan dengan lebih cermat. Volatilitas mata uang juga memberi pengaruh signifikan terhadap peningkatan nilai utang negara. Dalam mengalokasikan utang, pemerintah tidak dapat memastikan apakah utang tersebut dialokasikan pada proyek-proyek yang produktif dan memiliki hasil lebih tinggi dari biaya utang. Utang yang diperoleh tidak dapat ditelusuri penyalurannya. Hal ini mengakibatkan efektivitas utang tidak dapat ditentukan dan fungsi utang sebagai faktor leverage tidak dapat dibuktikan.

Kebijakan defisit anggaran dimaksudkan untuk memicu pertumbuhan ekonomi nasional. Akan tetapi, kebijakan ini bisa berbalik mengancam perekonomian nasional bila tidak dikendalikan dengan baik. Jangan sampai kebijakan ini membuat negara kita terjebak dalam beban utang yang berkepanjangan dan mengganggu kesinambungan fiskal. Sebelum pemerintah menerbitkan utang, perlu dilakukan kajian secara komprehensif mengenai risiko dan manfaatnya secara cermat. Utang yang ditarik harus memiliki

manfaat dan nilai yang lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan dari penerbitan utang harus lebih besar dari biaya bunga utang tersebut. Mengingat tren posisi rupiah secara perlahan melemah, pemerintah perlu merancang mekanisme untuk melindungi nilai utang agar depresiasi mata uang rupiah tidak terus terseret pada posisi lemah terhadap mata uang asing. Pemerintah perlu merancang strategi lindung nilai (hedge) sebagai bagian dari manajemen risiko yang dapat diandalkan untuk mencegah membengkaknya nilai utang pemerintah yang tidak terkendali.

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

- Al-Jarhi, M. A., & Zarqa, M. A. (2005). Redistributive Justice in a Developed Economy: an Islamic Perspective. In *The 6th International Islamic Economics Conference* (pp. 13–39). <https://doi.org/10.1016/j.ejpeain.2010.05.014>
- Al-Shatibi, I. I. (2012). *The Reconciliation of the Fundamentals of Islamic Law: Al-Muwafaqat fi Usul al-Sharia*. Translated by I. A. Nyazee, Ed. (Vol. I). Garnet Publishing Limited.
- Chapra, U. M. (1979). *The Islamic Welfare State and its Role in the Economy*. The Islamic Foundation, 1–33. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Federal. (n.d.). *Federal Budget Uni Emirate Arab 2020*. Retrieved from <https://www.government.ae/en/information-and-services/finance-and-investment/federal-finance#>
- Holley, H. U. (2013). *Public finance in theory and practice*. *Public Finance in Theory and Practice*, Second Edition. <https://doi.org/10.4324/9780203817018>
- Huda, N. (2012). *Kebijakan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Jaelani, A. (2012). Pengelolaan APBN dan Politik Anggaran di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam. *Alqalam: Jurnal Keagamaan Dan Kemasyarakatan*, 29(1), 1–24.
- Kahf, M. (1991). *The Economic Role of State in Islam*. Dhaka, Bangladesh: Lecture Presented at the Seminar on Islamic Economics.
- Keuangan, Kementerian. (2019). *Nota Keuangan APBN tahun Anggaran 2020 Republik Indonesia*.
- KNKG. (2008). *Pedoman Umum Good Public Governance Indonesia*.
- Laldin, M. A., & Furqani, H. (2012). Maqāsid Al-Shari'ah and the Foundational Requirements in Developing Islamic Banking and Finance. *ISRA International Journal of Islamic Finance*, 4(1), 183–189. <https://doi.org/10.12816/0002743>
- Lubis, D. (2013). Penyusunan Anggaran Belanja Daerah dengan Pendekatan Ad-Daruriyyat Al-Khams/Maqasid As-Syariah: Studi Kasus APBD Kabupaten Bogor Tahun 2011. *Al-Muzara'ah*, 1(2), 119–138. <https://doi.org/10.29244/jam.1.2.119-138>
- Parsons, C. (2017). *Introduction to Political Science: How to Think for Yourself about Politics*. Jakarta: Pearson.
- Pemerintah, Indonesia. *Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme* (1999). Indonesia.
- Pemerintah, Indonesia. *Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara* (2003). Jakarta.
- Pemerintah, Indonesia. *Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara* (2004). Jakarta.
- Pemerintah, Indonesia. (n.d.). *Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara* (2003). Jakarta.

2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (2008).

Roskin, M. O., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Jones, W. S. (2017). *Political Science: An Introduction*. (D. Musselwhite, Ed.) (Student Ed). Pearson. Retrieved from <http://www.amazon.com/Political-Science-Introduction-13th-Edition/dp/0205978002>

BAB II

- Abidin, Z. (2019) 'Keadilan Sosio-Ekonomi (Kajian atas Distribusi Pendapatan dan Kekayaan yang Merata dalam Perspektif Islam)', *Al-Ihkam: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial*, 2(2), pp. 257–272. doi: 10.19105/AL-IHKAM.V2I2.2625.
- Aprianto, N. E. K. (2017) 'Konsep Harta dalam Tinjauan Maqashid Syariah', *Journal of Islamic Economics Lariba*.
- Aryani Ramli, T. (2005) *KEPEMILIKAN PRIBADI PERSPEKTIF ISLAM, KAPITALIS, DAN SOSIALIS*.
- Ash Shadr Baqir Muhammad (2008) *Buku Induk Ekonomi Islam Iqtishaduna*. 1st edn. Jakarta: Zahra.
- Dimyauddin Djuwaini (2010) *Pengantar Fiqh Muamalah*. 2nd edn. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hasbi Ash Shiddieqiy (2001) *Pengantar Fiqih Mu'amalah*. 2nd edn. Pustaka Rizki Putra.
- Idri (2015) *Hadis Ekonomi*. 1st edn. Jakarta: Kencana.
- Iswandi, A. (2014) 'MASLAHAT MEMELIHARA HARTA DALAM SISTEM EKONOMI ISLAM', *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*. doi: 10.15408/sjsbs.v1i1.1522.
- Kambali, M. (2017) 'Kritik Ekonomi Islam Terhadap Pemikiran Karl Marx Tentang Sistem Kepemilikan Dalam Sistem Sosial Masyarakat', *JES*, 1(2).
- Koidin, M. (2019) *KONSEP HAK MILIK (Studi Perbandingan Sistem Hak Milik Islam, Kapitalis, dan Sosialis)*.
- Meirison (2017) 'Jenis kepemilikan dalam sistem ekonomi islam', *Kajian Ekonomi Islam*, 2(1), pp. 93–109.
- Nasrun Horoen (2007) *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- NOPIARDO, W. (2016) 'ZAKAT SEBAGAI IBADAH MALIYAH UTIMATYAH DALAM PERSPEKTIF ILMU EKONOMI ISLAM', *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)*. doi: 10.31958/juris.v14i2.309.
- Ridwan (2010) *Pemilikan Rakyat dan Negara Atas Tanah Menurut Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Rizal, R. (2015) 'EKSISTENSI HARTA DALAM ISLAM (SUATU KAJIAN ANALISIS TEORITIS)', *JURNAL PENELITIAN*. doi: 10.21043/jupe.v9i1.853.
- Sularno, M. (2015) 'KONSEP KEPEMILIKAN DALAM ISLAM (Kajian dari Aspek Filosofis dan Potensi Pengembangan Ekonomi Islam)', *Al-Mawarid Journal of*

- Yusuf al-Qaradhawi (1997) *Peran Nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*. Jakarta: Rabbani Press.
- Zakiyah, K. (2017) 'Peran Negara Dalam Distribusi Kekayaan (Perspektif Ekonomi Islam)', *AL-FALAH: Journal of Islamic Economics*. STAIN Curup, 2(1), p. 37. doi: 10.29240/jie.v2i1.88.

BAB III

- Abdurrahman Qadir. *Zakat dalam Dimensi Maqabah dan Sosial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 1998.
- Abu Ubaid. *Kitab al-Amwal*. Beirut: Daar al-Kutub. 1986.
- Badan Amil Zakat Nasional. *Statistik Zakat Nasional 2017*.
- Didin Hafidhuddin. *Zakat dalam Perekonomian Modern*. Jakarta: Gema Insani. 2002.
- Ibnu Qoyyim al-Jauziyah. *Zaad al-Ma'ad fi Hady Khair al-Ibad*. Beirut: Daar el-Fikr. 1995.
- Kabar Indonesia, Sabtu, 29 Desember 2018, 00.52 WIB
- Masyita, D. (2018). *Lessons Learned of Zakah Management from Different Era and Countries*. *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah (Journal of Islamic Economics)*. Vol. 10 (2): 441 – 456. doi: <http://dx.doi.org/10.15408/aiq.v10i2.7237>.
- Monzer Kahf. *Ekonomi Islam, Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 1955
- Mustaq Ahmad. *Etika Bisnis dalam Islam*. Jakarta: Pustaka al-Kautsar. 2001.
- Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 Buku II.
- Nurul Huda, dkk. *Keuangan Publik Islami, Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Kencana. 2012
- Wahbah al-Zuhaili. *Al-Fiqh al-Islam wa Adillatuh*. Beirut: Dar el-Fikr. 1998.
- Yusuf al-Qardhawi. *Al-Ibadah fi al-Islam*. Beirut: Muassasah Risalah. 1993.

BAB IV

- M. A. Manan, *Ekonomi Islam Dari Teori ke Praktek*, Jakarta : Intermasa, 2002, hlm. 230
- Nurruddin Muhammad Ali, *Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal*, Jakarta ; Rajawali Pers, 2007, hlm. 130-131.
- Said Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Global*, Jakarta : Zikrul Hakim, hlm 104, 2004
- Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan di Negara Khilafah (al-Amwaal fii Dawlah al-Khilafah)*, alih bahasa oleh Ahmad S, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002.
- Beik, Irfan Syauci dkk, 2016, *Ekonomi Pembangunan Syariah*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Ghozali, Mohammad dan Ria Khoirunnisa. 2018. "KONSEP PENGELOLAAN KEUANGAN ISLAM" 4 (1): 6477. Ghozali, Mohammad, dan Ria Khoirunnisa. 2018. "Konsep Pengelolaan Keuangan Islam Menurut Pemikiran Abu Ubaid." *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Islam (Journal of Islamic Economics dan Business)* 4 (1): 64. <https://doi.org/10.29407/jie.v4i1.20180101>

Usyūr Dan Jizyah Dalam Kajian Ekonomi Islam" 1 (1): 7386.Irkhami, Nafis. n.d. "Konvergensi Keuangan Publik Islam (Ushr, Jizyah Dan Zakat) Dengan Teori Modern." Makalah AICIS.. 2019. "Zakat , Kharāj , Usyur, dan Jizya As the Instruments of Islamic Public Finance: A Contemporary Study." Share: Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Islam 8 (1): 90113. <https://doi.org/10.22373/share.v8i1.3804>.Khoeroni, Farid. 2015. "Kharj: Kajian Historis Pada Masa Khalifah Umar Bin Abdul Aziz." Yudisia 6 (2): 3 4 0 5 9 . <http://journal.stainkudus.ac.id/index.php/Yudisia/article/view/1375>.Khoirunnisa, Ria, dan Mohammad Ghozali. 2018. "Konsep Pengelolaan Keuangan Islam Menurut Abu Ubaid." Ekonomi Islam 9 (2): 197210.Rahman, Muhammad Fudhail. 2015. "Sumber-Sumber Pendapatan Dan Pengeluaran Negara Islam." Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics 5 (2). <https://doi.org/10.15408/aiq.v5i2.2567>.Wibisana, Wahyu. 2016. "Pendapat Ibnu Taymiyyah Tentang Keuangan Publik." Jurnal Pendidikan Agama Islam 14 (1): 85107. <https://www.bharian.com.my/bisnes/lain-lain/2019/07/579838/malaysia-perlu-pelbagaikan-sumber-pendapatan-bank-dunia> <https://www.daftarnegaraterkaya.web.id/tag/sumber-penghasilan-negara-malaysia/> <https://katadata.co.id/berita/2019/05/06/sector-industri-masih-penyumbang-terbesar-pertumbuhan-ekonomi> <https://turkish-lover.blogspot.com/2017/07/inilah-ke-3-sumber-utama-pendapatan.html> <https://id.tradingeconomics.com/saudi-arabia/government-budget>

BAB V

M. A Manan, Ekonomi Islam Dari Teori ke Praktek, Jakarta : Intermasa, 2002, hlm. 230
Nurrudin Muhammad Ali, Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal, Jakarta : Rajawali Pers, 2007, hlm. 130-131.
Said Sa"ad Marthon, Ekonomi Islam di Tengah Krisis Global, Jakarta : Zikrul Hakim, him 104, 2004
Abdul Qadim Zallum, Sistem Keuangan di Negara Khilafah (al-Amwaal fii Daulah al-Khilafah), alih bahasa oleh Ahmad S, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002.
Beik, Irfan Syauqi dkk, 2016, Ekonomi Pembangunan Syariah, Jakarta: Rajawali Pers.
Ghozali, Mohammad dan Ria Khoirunnisa. 2018. "KONSEP PENGELOLAAN KEUANGAN ISLAM" 4 (1): 6477.Ghozali, Mohammad, dan Ria Khoirunnisa. 2018. "Konsep Pengelolaan Keuangan Islam Menurut Pemikiran Abu Ubaid." Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Islam (Journal of Islamic Economics dan Business) 4 (1): 64. <https://doi.org/10.20473/jebis.v4i1.10068>.Hidayati, Nurul. 2018. "Usyūr Dan Jizyah Dalam Kajian Ekonomi Islam" 1 (1): 7386.Irkhami, Nafis. n.d. "Konvergensi Keuangan Publik Islam (Ushr, Jizyah Dan Zakat) Dengan Teori Modern." Makalah AICIS.. 2019. "Zakat , Kharāj , Usyur, dan Jizya As the

Instruments of Islamic Public Finance: A Contemporary Study." Share: Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Islam 8 (1): 90113. <https://doi.org/10.22373/share.v8i1.3804>.Khoeroni, Farid. 2015. "Kharj: Kajian Historis Pada Masa Khalifah Umar Bin Abdul Aziz." Yudisia 6 (2): 3 4 0 5 9 . <http://journal.stainkudus.ac.id/index.php/Yudisia/article/view/1375>.Khoirunnisa, Ria, dan Mohammad Ghozali. 2018. "Konsep Pengelolaan Keuangan Islam Menurut Abu Ubaid." Ekonomi Islam 9 (2): 197210.Rahman, Muhammad Fudhail. 2015. "Sumber-Sumber Pendapatan Dan Pengeluaran Negara Islam." Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics 5 (2). <https://doi.org/10.15408/aiq.v5i2.2567>.Wibisana, Wahyu. 2016. "Pendapat Ibnu Taymiyyah Tentang Keuangan Publik." Jurnal Pendidikan Agama Islam 14 (1): 85107. <https://www.bharian.com.my/bisnes/lain-lain/2019/07/579838/malaysia-perlu-pelbagaikan-sumber-pendapatan-bank-dunia> <https://www.daftarnegaraterkaya.web.id/tag/sumber-penghasilan-negara-malaysia/> <https://katadata.co.id/berita/2019/05/06/sector-industri-masih-penyumbang-terbesar-pertumbuhan-ekonomi> <https://turkish-lover.blogspot.com/2017/07/inilah-ke-3-sumber-utama-pendapatan.html> <https://id.tradingeconomics.com/saudi-arabia/government-budget>

BAB VI

Abdelbaki, H. (2014) 'Assessment the Impact of Zakat on Aggregate Consumption and Poverty: Evidence From Egypt', British Journal of Economics, Management & Trade, 4(8), pp. 1306-1322. doi: 10.9734/bjemt/2014/9516.
Abu Bakar, N. and Abdul Rahman, A. (2007) 'A Comparative Study of Zakah and Modern Taxation دراسة مقارنة: الزكاة والضرائب المعاصرة', Journal of King Abdulaziz University-Islamic Economics, 20(1), pp. 25-40. doi: 10.4197/islec.20-1.2.
Ahmed, H. (2008) 'Zakah, Macroeconomic Policies, and Poverty Alleviation: Lessons from Simulations on Bangladesh', Thoughts on Economics, 18(3), pp. 81-105.
Al-masry, Y. (2006) 'Zakah and Taxes for Moslem and Non-Moslem', Majalah Jam'ah Malik Abdul Aziz, Islamic Economics, 19(1), pp. 81-85.
Anita Md Shariff, Wan Noor Hazlina Wan Jusoh, Norudin Mansor, K. J. (2011) 'A Robust Zakah System : Towards a Progressive Socio-Economic Development in Malaysia', Middle-East Journal of Scientific Research, 7(4), pp. 550-554.
Arif, M. N. R. Al (2013) 'Fungsionalisasi Zakat Dan Pajak Di Dalam Perekonomian', Jurnal Ekonomi Islam, FAI Universitas Muhammadiyah Prof. Dr. Hamka, 3(April), pp. 1-34.
Awang, R. (2011) 'Technical comparison between business zakat and tax on business income in Malaysia', Malaysian Accounting Review, 10(2), pp. 13-25.
Dogarawa, A. B. (2008) 'Social Welfare and the Role of Zakah in the Family System',

- Munich Personal RePEc Archive, pp. 1–25. doi: 10.2139/ssrn.1622140.
- Handal Abdelbaki, H. (2013) 'The Impact of Zakat on Poverty and Income Inequality in Bahrain', *Rev. Integr. Bus. Econ. Res.*, 2(1), pp. 133–154.
- Irmadaryani, R. (2015) 'Utilization of Productive Zakat Model on Poverty Reduction in Jember Regency', *Global Journal of Business and Social Science Review*, 3(2), pp. 35–41.
- Munawar Albadri, A. A. and Amaliah, R. (2019) 'The Effect of Zakat, Infak and Shadaqah Management on Community Economic Empowerment in Baznas, Cirebon', *SSRN Electronic Journal*, (8), pp. 1–10. doi: 10.2139/ssrn.3339714.
- Possumah, B. T. (2016) 'Had Kifayah Zakat and Adequacy of Income Redistribution: A Proposal Framework', *International Journal of Zakat*, 1(1), pp. 36–49. Available at <http://www.puskasbaznas.com/ijaz/index.php/journal/article/view/6%0Ahttp://www.puskasbaznas.com/ijaz/index.php/journal/article/download/6/4>.
- Setianingrum, A. and Fadhillah, P. R. (2019) 'Zakat as a Tax Credit for Raising Indonesian Tax Revenue', *International Journal of Zakat*, 4(1), pp. 77–87.

BAB VII

- Ab Rahman, A., Alias, M. H., & Omar, S. M. N. S. (2012). Zakat institution in Malaysia: Problems and issues. *Global Journal Al-Thaqafah*, 2(1), 35–41. <https://doi.org/10.7187/GJAT122012.02.01>
- BAZNAS, P. K. S. (2019). Rasio Keuangan Organisasi Pengelola Zakat Teori dan Konsep. Jakarta.
- Beik, I. S., & Arsyianti, L. D. (2015). Construction of Cibest Model As Measurement of Poverty and Welfare Indices From Islamic Perspective. *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics*, 7(1). <https://doi.org/10.15408/ijies.v7i1.1361>
- Direktorat Pemberdayaan Zakat Kementerian Agama RI. (2013). Standarisasi Amil Zakat Di Indonesia. JAKARTA.
- Hasan, S. (2014). Implementasi Kharj Masa Dinasty Umayyah. *Iqtishadia: Jurnal Kajian Ekonomi Dan Bisnis Islam STAIN Kudus*, 7(2), 249–270.
- Kaihatu, T. S. (2006). Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Manajemen*, 8(1), 1–9.
- Kuncaraningsih, H. S., & Ridla, M. R. (2015). GOOD CORPORATE GOVERNANCE DIBADAN AMIL ZAKAT NASIONAL. *Jurnal MD*, 97–115.
- Laldin, Akram, M., & Furqani, H. (2012). Maqasid Al-Shariah and the Foundational Requirements in Developing Islamic Banking. *ISRA International Journal of Islamic Finance*, 4(1), 183–190. <https://doi.org/10.12816/0002743>
- Mohd Nor, R. (2015). Baitulmal Management During the Reign of Caliph Umar Ibn Abdul Aziz. *International Conference in Education Social Sciences Journal*. <https://doi.org/10.4172/2151-6200.1000111>
- Mustaring. (2016). Eksistensi "Baitul Mal" dan Peranannya Dalam Perbaikan Ekonomi Rumah Tangga Dalam Era Masyarakat Ekonomi Asean. XI(9),

Nurul Huda; Achmad Aliyadin; Agus Suprayogi; Decky Mayricko Arbein; Hastomo Aji; Restukanti Utami; Rika Andriyati; Totok Harmoyo. (2019). *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoretis dan Sejarah* (3rd ed.). JAKARTA: PRENADAMEDIA GROUP.

Susilowati, D., & Setyorini, C. T. (2018). Efektivitas Tata Kelola Dana Zakat. *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 9(2), 346–364. <https://doi.org/10.18202/jamal.2018.04.9021>

Zakaria, M., Saiful, M., Yusoff, A., & Samusi, Z. (2019). Governance and Efficiency of Zakah Distributions Based on the Dire Necessities of Maqasid Al-Syariah. 10(5), 191–203. <https://doi.org/10.5430/ijfr.v10n5p191>

www.baznas.com

www.zakat.com.my

BAB VIII

- Al-Murtado, H. (2017). Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf (113 - 182 H/731 - 798 M). *ITIBAR: Jurnal Ilmiah Ilmu-Ilmu Keislaman*, 5(9), 19–34. Retrieved from <https://ojs.kopertais02.or.id/index.php/itibar/article/view/3>
- Fadhurrahman, & Assegaf, A. R. (2019). Peran Harun al-Rasyid terhadap Pendidikan Islam di Era Daulah Abbasiyah. *Kalimah: Jurnal Studi Agama-Agaman Dan Pemikiran Islam*, 17(2), 185–202. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21111/kim.v17i2.3425>
- Fathurrahman, A. (2018). Memahami Kebijakan Ekonomi Politik Tiga Khalifah (Sebuah Kajian Historis Tiga Fase Peradaban Islam). *JES: Jurnal Ekonomi Syariah*, 2(2).
- Furqan, A. M., Salahuddin, & Fahmi, R. A. (2018). Diskursus zakat sebagai sumber penerimaan APBN. Yogyakarta.
- Irfan. (2016). Peranan Baitul Hikmah dalam Menghantarkan Kejayaan Daulah Abbasiyah. *Jurnal As-Salam*, 1(2), 139–155.
- Jaelani, A. (2015). Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia. *International Conference on Islamic Economics and Business*, 5(69525), 1–26. Retrieved from <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/69525/>
- Kasmiati. (2006). Harun Ar-Rasyid. *Jurnal Humafa*, 3(1), 91–100.
- Kemenkeu. (2012). laporan Kajian Islamic Public Finance. Jaka.
- Khan, M. A. (2001). Public Finance in Islam. *Islamic Studies*, 40(2), 227–256. <https://doi.org/10.5089/9781451960983.001>
- Khoeroni, F. (2015). Kharj: Kajian Historis Pada Masa Khalifah Umar bin Abdul Aziz. *Yudisia*, 6(2), 340–359.
- Kuliman. (2016). Kebijakan Pengelolaan Keuangan Publik Pada Masa Kekhalifahan Umar bin Abdul Aziz. *Jurnal Ipteks Terapan*, 8(2), 59–66.
- Mohd Razif, N. A., & Mohd Rosdi, M. S. (2017). Uswah hasanah Country of Khalifah Umar Abdul Aziz: An Islamic Political Economy Research. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 7(6), 632–644.
- Nor R M (2016) Baitulmal Management During the Reign of Caliph Umar Ibn Abdul Aziz. *International Conference in Education Social Sciences Journal*. <https://doi.org/10.4172/2151-6200.1000111>

Abdul Aziz. Arts and Social Sciences Journal, 6(3), 1-4. <https://doi.org/10.4172/2151-6200.1000111>

Nor, R. M. (2015b). Success Factors for Baitulmal Management during the Reign of Caliph Umar ibn. Open Journal of Social Sciences, 3(May), 90-94.

Noviyanti, R. (2016). Pengelolaan Keuangan Publik Islam Perspektif Historis Pendahuluan Pengelolaan Keuangan Publik Periode Rasulullah saw. Iqtishodiah: Jurnal Ekonomi Syariah, 1(1), 95-109.

Oktaviyani, V. E. (2018). Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Dinasti Abbasiyah Periode Pertama. JUSPL: Jurnal Sejarah Peradaban Islam, 2(2), 47-57.

Santoso, S. (2016). Sejarah Ekonomi Islam Masa Kontemporer. An-Nisbah, 03(01), 59-86.

Suharto, U. (2009). Zakat Sebagai Lembaga Keuangan Publik Khusus: Refleksi Kitab al Amwal Karya Abu Ubaid (W 838 M). Jurnal Pemikiran Dan Gagasan, II. Retrieved from <http://www.imz.or.id/new/article/1091/jurnal-ii-imz-zakat-sebagai-lembaga-keuangan-publik-khusus-refleksi-kitab-al-amwal-karya-abu-ubaid-w-838-m/?lang=id>

Syamsuri, & Prastyaningih, I. (2018). Upaya Pencapaian Kesejahteraan Masyarakat Melalui Pengelolaan Pajak: Relevansi Konsep Al Kharaj Abu Yusuf di Indonesia. An-Nisbah: Jurnal Ekonomi Syariah, 05(01), 236-256.

BAB IX

Abdul Malik. (2016). Sejarah Ekonomi Negara Brunai Darussalam. Jati, 21(1), 97-98.

Al-Qasim, A. Ubaid. (2009). Ensiklopedia Keuangan Publik Islam. (H. Kurniawan, Ed.) (Edisi 1). Depok: Dar Kutub Ilmiah, Beirut.

Ghozali, M., & Khoirunnisa, R. (2018). Konsep Pengelolaan Keuangan Islam Menurut Pemikiran Abu Ubaid. Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam, 4(1), 64-77.

Huda, N., & dkk. (2019). Keuangan Publik Islam; Pendekatan Teoritis dan Sejarah. (E. Wahyudin, Ed.) (1 ed.). Jakarta: Prenamedia Group.

Iqbal, Z., & Mirakhor, A. (2004). Stakeholders Model of Governance In Islamic Economic System. Islamic Economic Studies, 11(2), 43-63.

Jaelani, A. (2014). Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Ekonomi Islam (1 ed.). Cirebon: Nurjati Press.

Jaelani, A. (2018a). Sistem Anggaran Berbasis Kinerja Pada APBN Di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam. Al-Amwal: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah, 10(1), 128. <https://doi.org/10.24235/amwal.v10i1.2871>

Noviyanti, R. (2016). Pengelolaan Keuangan Publik Islam Perspektif Historis Pendahuluan Pengelolaan Keuangan Publik Periode Rasulullah saw. Iqtishodiah, 1(1), 95-109.

Rahman, F. (2013). Sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran negara islam. Al-Iqtishad, 5(2), 238-251.

Sari, S. N. (2018). Kebijakan Ekonomi Sultan Hassanah Bolikhah di Brunai Darussalam. Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

Ilsan di Brunai Darussalam (1984-2015). *Thaqafiyat*, 19(1), 2-23.

BAB X

Amelia. (2010). Korupsi dalam Tinjauan Hukum Islam. *Jurnal Ilmiah Al-Syir'ah*, 9(1), 61-87. Retrieved from <https://media.neliti.com/media/publications/270242-korupsi-dalam-tinjauan-hukum-islam-f52ad996.pdf>

Ilham Gunawan. (1990). Postur Korupsi di Indonesia (Tinjauan Yuridis, Sosiologis, Budaya dan Politis). Bandung: Angkasa.

Jupri. (2016). *KPK dan Korupsi kekuasaan* (1st ed.). Jakarta.

Komisi Pemberantasan Korupsi. (2006). *Memahami Untuk Membasmi* (Buku Saku Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi). Jakarta: KPK

Maris Khoirina. (2015). *Perbandingan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dan Hongkong*. Malang.

Martiman Prodjohamidjojo. (2001). *Penerapan Pembuktian terbalik dalam Delik Korupsi (UU No. 31 tahun 1999)* (1st ed.). Bandung: Mandar Maju.

Rahmat Hollyson MZ & Sri Sundari (2015). *Pilkada Penuh Euforia, Miskin Makna*. Jakarta: Bestari.

Redaksi VOA. (2019). *Indeks Persepsi Korupsi Indonesia Naik, Bukti Keseriusan Pemberantasan Korupsi? VOA*. Retrieved from <https://www.voaindonesia.com/a/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-naik-bukti-keseriusan-pemberantasan-korupsi-/4764712.html>

Sofia, A. I. (2016). Model Pembelajaran Mata Kuliah Pendidikan Antikorupsi. In *Buku Panduan Dosen Pembelajaran Pendidikan Anti Korupsi untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Biro Kerja Sama dan Komunikasi Publik, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.

Suhandi Surachmin. (2011). *Cahaya, Strategi dan Teknik Korupsi Mengetahui untuk Mencegah*. Jakarta: Sinar Grafika.

Suraj. (2015). Sejarah Panjang Korupsi di Indonesia dan Upaya Pemberantasannya. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 12(2), 135-148. <https://doi.org/10.22146/jkap.8404>

Widiastuti, T., Kirana, K. C., Ratnasari, R. T., Insani, T. D., & Robani, A. (2019). Measuring the corruption measurement model (CMM) based on maqasid shariah framework. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 7(2), 282-286. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7233>

BAB XI

Bayu. (2013). Tingkat Suku Bunga Dan Inflasi Pengaruhnya Terhadap Return on Asset (Roa) Pada Industri Perbankan Yang Go Public Di Bursa Efek Indonesia. *Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis Dan Akuntansi*. Amiry, M., & Atmini, S. (2008). Determinan Tingkat Hutang Serta Hubungan Tingkat Hutang Terhadap Nilai Perusahaan: Perspektif Pecking Order Theory. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan Indonesia*. <https://doi.org/10.21002/jaki.2008.11> Apriyanti, H. W. (2018). *Teori Akuntansi Berdasarkan Pendekatan Syariah*. Semarang: Ruzi

- Utama. Baridwan, Z. (2000). *Sistem Akuntansi Penyusunan Prosedur dan Metode*. Yogyakarta: BPFE.
- Greiner, A., & Fincke, B. (2009). *Public Debt and Economic Growth*. Finance. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-01745-2>
- Halkos, G. E., & Papageorgiou, G. J. (2018). *Pollution, environmental taxes and public debt: A game theory setup*. *Economic Analysis and Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2018.01.004>
- Hamdani, H., Zainul Basri, Y., Khomsiyah, K., & Surbakti, S. (2019). *Implementation of Islamic Work Values in Realizing Sharia Good Corporate Governance and Its Implications in Stakeholders Oriented Values (SOV) and Financial Performance of Islamic Banking in Indonesia*. *Journal of Economics and Business*. <https://doi.org/10.31014/aior.1992.02.02.97>
- Najmudin. (2011). *Manajemen Keuangan dan Aktualisasi Syariah Modern*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Pertiwi, santi trisno, & Hermanto, suwardi bambang. (2017). *Pengaruh Kebijakan Dividen, Kebijakan Hutang dan Profitabilitas terhadap Nilai Perusahaan*. Universitas Negeri Padang.
- Rudianto. (2008). *Pengantar Akuntansi*. Jakarta: Erlangga.
- Soemarso. (2005). *Akuntansi Suatu Pengantar*. Jakarta: Salemba Empat.
- Susilowati, L. (2016). *Mahir Akuntansi Perusahaan Jasa Dan Dagang*. Yogyakarta: Kalimedia.
- Sutrisno. (2003). *Manajemen Keuangan (Teori, Konsep, dan Aplikasi)* (Ekonesia, ed.). Yogyakarta: Wibowo, P. F., & Nugrahati, Y. W. (2012). *Pengaruh Mekanisme Corporate Governance Terhadap Biaya Hutang*. *Jurnal Akuntansi Dan Keuangan*.
- Wood, R. (2012). *Delivering economic stimulus, addressing rising public debt and avoiding inflation*. *Journal of Financial Economic Policy*. <https://doi.org/10.1108/17576381211206451>
- Suryana. *Ekonomi Pembangunan Problematika dan Pendekatan*. Jakarta: Salemba Empat, 2000.
- Suparmoko. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1997.
- Statistik Hutang Luar Negeri Indonesia April 2012. Departemen Internasional Bank Indonesia: Jakarta, 2013.
- Huda, Nurul dkk. *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoritis*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Hendar, *Mewaspada Dinamika Utang Luar Negeri Korporasi Indonesia*, (online), (<http://mscdoctor.feb.ugm.ac.id/msc-new/berita/184-dr-hendar-mewaspada-dinamika-utang-luar-negri-korporasi-indonesia.html>, diunduh (13 November 2014).
- Basri, F., & Munandar, H. (2010). *Dasar-Dasar Ekonomi Internasional: Pengantar dan Aplikasi Metode Kuantitatif*. Jakarta: Kencana.