

SUMBER-SUMBER PENDAPATAN DAN PENGELUARAN NEGARA ISLAM

Muh. Fudhail Rahman*

Abstract: *The Sources of Islamic State Revenue and Expenditure.* The State is a place for some people to realize a better life. One of the most urgent instrument is the existence of government as manager of the State. Through the national budget of a state, it taps revenues and expenditures will be managed in a planned manner with the aim at prosperity of all people. For example, increasing the rate of economic growth (pro-growth), expanding new jobs (pro-job), and improve protection programs for the poor (pro-poor). In the classical discourse, Islamic government that had been present in the scene of history, has also pointed out the state opinion forms. This article briefly describes the ratio of budget revenues and expenditures between Islam and the Indonesian government system.

Keywords: state revenue, state expenditure, Islamic states

Abstrak: *Sumber-sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam.* Negara adalah wadah dan tempat bagi sebagian orang untuk mewujudkan kehidupannya ke arah yang lebih baik. Salah satu instrumen yang sangat urgen adalah keberadaan pemerintah yang bertugas dan berfungsi untuk mengelola negara. Melalui APBN suatu negara, maka kran-kran pendapatan dan belanja akan dapat dikelola secara terencana yang endingnya untuk kemakmuran seluruh rakyat. Misalnya meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi (pro-growth), memperluas lapangan kerja baru (*pro-job*), dan meningkatkan program perlindungan kepada masyarakat miskin (*pro-poor*). Dalam wacana klasik, pemerintah Islam yang pernah hadir dalam pentas sejarah, juga telah mencontohkan bentuk-bentuk pendapat negara. Artikel ini mendeskripsikan secara sekilas perbandingan anggaran pendapatan dan belanja negara antara sistem pemerintahan Islam dan Indonesia.

Kata Kunci: pendapatan negara, pengeluaran negara, negara Islam

Naskah diterima: 7 Januari 2013, direvisi: 10 Juni 2013, disetujui: 20 Juni 2013.

*Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Jl. Ir. H. Juanda 95, Ciputat, Jakarta. E-mail: mfudhailrahman@gmail.com

Pendahuluan

Isu peran negara dalam pembangunan ekonomi melalui pelbagai intervensi pada pasar berupa kebijakan-kebijakan tertentu, telah menjadi perhatian yang hangat dalam diskusi-diskusi ekonomi konvensional, demikian pula dalam alur pemikiran cendekiawan Muslim. Bahkan bahasan ini menjadi salah satu faktor utama yang membelah pemikiran ekonomi konvensional menjadi dua mazhab, yaitu klasik dan keynessian.

Klasik yang garapan utamanya di sekitar ekonomi mikro, konsisten dengan kepercayaan bahwa kekuatan pasar adalah kekuatan yang menyeimbangkan. Kekuatan pasar adalah kekuatan yang tidak boleh diganggu oleh siapapun, sekalipun negara. Pasar memiliki kemampuannya (melalui jargon saktinya *invisible hand*) mengefisiensikan ekonomi. Dengan demikian, klasik menempatkan negara pada posisi peran yang minimalis dalam perekonomian. Klasik yang dikenal pula sebagai basis awal tumbuhnya kapitalis adalah mazhab yang dewasa ini tengah menjadi *mainstream* pembangunan ekonomi dunia, terlihat dalam perwujudan kampanye globalisasi ekonomi.

Sedangkan, mazhab Keynessian yang dipandang sebagai neo kapitalis lebih berpihak pada ekonomi makro. Mazhab ini berkeyakinan bahwa pasar tidak selalu sempurna sehingga diperlukan peran negara dalam pembangunan ekonomi. Kebijakan-kebijakan yang mereduksi distorsi pasar, asimetris informasi, distribusi dan alokasi sumber daya sangat diperlukan bagi berlangsungnya ekonomi yang lebih adil dan sempurna. Pasar diyakini tidak sempurna memastikan kesempurnaan interaksi ekonomi seperti yang dimaksud klasik. Dibuktikan oleh gejala kegagalan globalisasi dewasa ini.

Mengingat peran dan posisi negara menjadi objek perdebatan yang menarik bagi pakar ekonom, menimbulkan pertanyaan. Bagaimana Islam memandang peran dan campur tangan negara dalam roda perekonomian. Paling kurang ada dua pendapat dari kalangan cendekiawan Muslim antara yang menginginkan adanya campur tangan pemerintah yang menganggap tidak perlu. Pertama, meniadakan campur tangan negara dalam urusan ekonomi. Imam al-Ghzâlî menafikan campur tangan pemerintah secara berlebihan dalam dalam perekonomian karena persaingan bebas yang terjadi di pasar akan menemukan efektivitasnya dan pada akhirnya akan menemukan keadilan.¹ Menurutnya, bahwa biarlah pasar sendiri melalui aktivitas individu-individu berjalan secara

¹ Abû Hâmid al-Ghazâlî, *Ihyâ 'Ulûm al-Dîn*, (Bayrût: Dâr al-Ma'rifah, t.th.), Juz III, h. 83-87.

normal dan menemukan keadilannya, pasar sendiri tidak memiliki kekuasaan untuk menetapkan jenis-jenis yang bisa dikonsumsi maupun diproduksi.

Ibn Taymiyyah berada pada posisi yang sama. Namun, beliau menegaskan bahwa intervensi boleh dilakukan ketika dalam keadaan pasar berjalan secara tidak normal. Dalam kondisi tidak ada penyelewangan maupun distorsi harga, negara tidak boleh ikut campur.²

Kedua, pendapat al-Bâjî ketika mengutip sikap ‘Umar ibn al-Khaththâb yang menegur seorang pedagang yang menetapkan harga murah barang dagangannya di bawah dari harga pasar, “Naikkan harga barang daganganmu atau tinggalkan pasar kami”. Teguran ‘Umar ini menunjukkan bahwa perekonomian yang adil akan terbentuk bila tidak pihak yang memaminkan harga. Dan ini juga menjadi dalil bahwa kontrol dalam arti pengawasan diperlukan dari pemerintah, atau penguasa yang berjalan.³

Bangunan ekonomi secara garis besar dibagi menjadi dua sektor⁴, yaitu sektor swasta dan sektor publik. sektor swasta beraktivitas ekonomi secara bebas yang tergambar pada mekanisme penentuan harga, alokasi SDA, redistribusi pendapatan dan kekayaan, keseimbangan tergantung pada tingkat *supply* dan *demand* pasar. Sementara, sektor publik berfungsi melakukan koreksi-koreksi ketika swasta tidak mampu melayani dinamika ekonomi.

Ditambahkan oleh Farid⁵, bahwa selain dua sektor di atas, ada lagi sektor sukarela atau sesial. Sektor ini berfungsi ketika memang kedua sektor terdahulu tidak berfungsi dengan baik. Bahkan diyakini bahwa sektor sosial ini menjadi penopang akhir dari perekonomian dalam menghadapi kegagalan kebijakan pada dua sektor sebelumnya.

Dalam Islam, selain kebijakan dari para pemain atau pihak-pihak sentral ekonomi yang memang diharapkan dapat memberikan kestabilan dan kesejahteraan ekonomi, sistem ekonominya juga diyakini memiliki mekanisme sendiri dalam upaya menjaga kestabilan ekonomi. Dan memang dalam beberapa instrumen yang bisa berjalan setelah ada keikutsertaan negara. Misalnya, pember-

² Dipaparkan oleh al-Ghazzi, *Tanwir al-Absar*, Juz. IV, h. 399.

³ Abû Wâlid Sulaymân ibn Khalâf ibn Sa‘ad al-Bâjî, *al-Muntaqâ Syarh al-Muwaththa’*, (Bayrût: Dâr al-Kitâb al-‘Arabî, 1332 H), Juz V, h. 18.

⁴ Ali Sakti, *Ekonomi Islam: Jawaban Atas Kekacauan Ekonomi Modern*, (Jakarta: Paradigma dan Aqsa Publishing, 2007), Cet. I, h. 356.

⁵ F.R. Farid, *A Theory of fiscal Policy in An Islamic State, Reading in Public Finance in Islam*, Islamic Research dan Training Institute (IRTI), Islamic Development Bank (IDB), 1996. (Dikutip dari Ali Sakti: *Ekonomi Islam*)

lakukan zakat serta pelarangan praktik riba, yang bisa dikatakan tidak akan berjalan tanpa adanya campur tangan pemerintah.

Peran dan Fungsi Negara

Fungsi negara adalah untuk mengatur dan menjembatani interaksi-interaksi manusia yang ada di dalamnya. Negara menjadi partner bagi segenap masyarakatnya dalam mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan bersama.

Dalam institusi negara tidak lepas dari konsep kolektif yang ada dalam landasan moral dan syariah Islam. Konsep ukhuwah, kepemimpinan (*khilāfah*), *tawshiyah*, dan seterusnya menjadi bagian dari fungsi berdirinya suatu institusi negara Islam. Kesuksesan negara Islam dalam lukisan sejarah telah menjadi bukti nyata dapat membawa kepada kesejahteraan masyarakat secara umum, Muslim maupun non Muslim, tepatnya pada era al-Khulafā' al-Râsyidîn, Dawlah 'Umayyah di Syam serta Dawlah 'Abbâsiyah di Baghdag.

Ibn Taymiyyah⁶, sebagaimana para pemikir Islam lainnya, memandang pemerintah sebagai institusi yang sangat penting. Dengan bekal moralitas dan religiusitas menjadi instrumen pokok dalam proses pengambilan kebijakan, "Tujuan terbesar dari negara adalah mengajak penduduknya melaksanakan kebaikan dan mencegah mereka berbuat munkar".

Amar ma'ruf nahi munkar adalah tujuan yang sangat kompleks. Termasuk tentunya dalam mengajak manusia dalam setiap aktivitas ekonominya. "Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang makruf, dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. sekiranya ahli Kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka, di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik". (Q.s. Âli 'Imrân [3]: 110).

Fungsi ekonomi dari negara dan pelbagai kasus di mana negara berhak melakukan intervensi terhadap hak individu untuk mendapatkan manfaat yang lebih besar. Misanya, upaya bersama untuk memerangi kemiskinan dan ketertinggalan secara ekonomi, mengatur regulasi kebijakan moneter, perencanaan ekonomi, dll.

Imam al-Ghazâlî⁷ menyatakan bahwa agama adalah dasar atau pondasi. Sementara kekuasaan, dalam hal ini negara, adalah berfungsi untuk menjaga

⁶ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik hingga Kontemporer*, (Jakarta: Granada Press, 2007), Cet. II, h.179.

⁷ Imam al-Ghazâlî, *Ihyâ' 'Ulum al-Dîn*, 1990.

dasar tersebut. Model hubungan yang adalah (*symbiosis mutualime*). Pada satu sisi, agama menjadi pondasi negara dalam menyebarkan nilai-nilai kesejahteraan buat rakyatnya. Sedangkan negara bagi agama adalah alat agar agama dapat menyebar secara benar dan efisien.

Nejatullah Siddiqi⁸ menegaskan bahwa masyarakat tidak akan dapat diorganisasi atau diatur menggunakan prinsip-prinsip Islam kecuali menggunakan negara sebagai media. Seperti mekanisme pembayaran zakat dan penghapusan praktik riba.

Era kepemimpinan Rasulullah pasca beliau diangkat jadi Rasul otomatis memegang tampuk kekuasaan yang sangat besar. Beliau selain sebagai pemimpin agama, juga selaku pemimpin negara. Kedua bidang garapan tersebut secara lengkap setelah beliau berhijrah ke kota Madinah. Apa yang telah dilakukan beliau adalah untuk menjalankan misi ketahuidan dengan jalan mensejahterakan umat, sejahtera di dunia dan sejahtera di akhirat. Di sektor politik, beliau telah merancang sebuah bentuk dakwah yang secara simultan sangat dapat mempengaruhi kesuksesan penyebaran Islam. Di antaranya dengan mengirim utusan-utusan diplomatik ke negara-negara tetangga. Pada sektor ekonomi, sebagaimana telah disebutkan di atas, adalah mengurus hal-hal penting di mana keterlibatan pemerintah cukup urgen supaya program tersebut dapat berjalan dengan baik.

Secara garis besar, Yûsuf al-Qaradhawî mengemukakan fungsi negara dalam beberapa poin. Pertama, negara menjamin segala kebutuhan pokok masyarakat. Fungsi ini dimaksudkan bahwa negara harus menyediakan dan menjaga tingkat kecukupan kebutuhan minimum masyarakat. Terkecuali, bagi yang mampu secara ekonomis, pemerintah hanya berfungsi untuk memenuhinya dan dapat dijangkau oleh mereka. Sedangkan, bagi yang tidak mampu, atau yang masuk dalam golongan *mustahiq*, negara harus dapat menamin kebutuhan masyarakat.

Kedua, negara berfungsi mendidik dan membina masyarakat. Dalam kerangka ini, negara dibebankan untuk menyiapkan fasilitas infrastruktur, regulasi, institusi, sumber daya manusia, pengetahuan sekaligus kualitasnya. Sehingga keilmuan yang luas dan mendalam serta menyeluruh (*syâmil mutakâmil*) tersebut berkorelasi positif pada pelestarian dan peningkatan keimanan yang telah dimunculkan oleh poin pertama.

⁸ M. Nejatullah Siddiqi, *Role of The State in The Economy: an Islamic Perspective*, (Leicester UK: The Islamic Foundation, 1996).

Menurut Hasanuzzaman⁹, segala fungsi negara ditujukan untuk memastikan bahwa keadilan dan keseimbangan di masyarakat dapat terjaga. Di antaranya: membuat kebijakan dan legislasi, pertahanan negara, pendidikan, dan penelitian, pembangunan dan pengawasan moral sosial masyarakat, menegakkan hukum, menjaga ketertiban dan menjalankan hukum, kesejahteraan publik, dan hubungan luar negeri.

Termasuk di antara fungsi negara adalah mencetak mata uang yang beredar resmi dalam negara. Dalam sejarah, tercatat bahwa yang pertama mencetak nilai mata uang yang resmi bersumber dari pemerintah Islam adalah pada era Khalifah 'Alī ibn Abī Thālib. Karena sebelum itu, yang digunakan adalah mata uang yang berasal dari negara lain. Dinar emas berasal dari kerajaan Byzantium dan Dirham perak dan kerajaan Sassanian¹⁰.

Dari penjelasan di atas, tampak bahwa peran negara cukup intensif dalam memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Sifat pemenuhan itu sendiri tidak statis, yang bisa jadi berubah sesuai dengan kebutuhan pokok. Boleh jadi pada masa itu, kebutuhan pokok yang disebutkan bersifat primer, namun pada saat lain, ia bersifat sekunder. Demikian pula sebaliknya.

Anaz Zarqa¹¹ mengklasifikasikan kebutuhan dasar menjadi dua kelompok, yaitu kebutuhan untuk hidup (*necessary needs*) dan kebutuhan yang layak (*needs*). Lebih lanjut Zarqa berpendapat, sepatutnya negara dapat memenuhi kebutuhan warganya minimal pada tingkat hidup yang laik, bukan hanya sekadar memenuhi kebutuhan untuk dapat hidup.

Anggaran Pendapatan Negara

Dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) terdapat beberapa cara yang digunakan untuk menghimpun dana guna menjalankan pemerintahan.¹² Pertama, melakukan bisnis. Pemerintah dapat melakukan bisnis seperti perusahaan lainnya, misalnya dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Seperti halnya perusahaan lain, dari perusahaan negara ini

⁹ Hassanuzaman, *Economic Functions of An Islamic State* (The Early Experience), The Islamic Foundation, Leicester UK, 1991.

¹⁰ Mahmood M. Sanusi, *Gold Dinar, Paper Currency and Monetary Stability, An Islamic View, International Conference on Stable and Just Global Monetary System, Viability of The Islamic Dinar*, (Kuala Lumpur-Malaysia, 2002).

¹¹ Anaz Zarqa, *A Partial Relationship in A Muslim's Utility Function, Readings in Micro-economics: An Islamic Perspectivew*, Longman Malaysia, (Kuala Lumpur, 1992).

¹² Adiwarmarman Karim, *Ekonomi Makro Islam*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), Cet. II, h. 255-257.

diharapkan memberikan keuntungan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber pendapatan negara.

Kedua, pajak. Penghimpunan dana yang umum dilakukan adalah dengan cara menarik pajak dari masyarakat. Pajak dikenakan dalam pelbagai bentuk seperti pajak pendapatan, pajak penjualan, pajak bumi dan bangunan, dan lain-lain. Pajak yang dikenakan kepada masyarakat tidak dibedakan terhadap bentuk usahanya sehingga dapat menimbulkan ketidakstabilan.

Dalam sistem dan tradisi kepemimpinan Islam, yang paling dipentingkan dalam pajak adalah faktor distribusi yang harus dibangun di atas prinsip penyamarataan dan netralitas. Di sisi lain, juga menekankan pada prinsip-prinsip kemudahan dan produktivitas.

Menurut Ibn Khaldûn, penetapan pajak harus didasarkan pada prinsip keadilan yang sesuai dengan syariah.¹³ Seperti pada pajak, tanah, *kharâj*, *jizyah*, dan lain-lain. Semua itu memiliki batas yang tidak dapat dilebihkan.¹⁴ Beliau juga menganalisis efek dari pengeluaran belanja pemerintah dalam perekonomian, yang nantinya diikuti oleh Keynes. Ia berpendapat, "Penurunan dalam penghasilan pajak disebabkan juga oleh penurunan belanja pemerintah". Alasannya adalah negara sebagai pasar paling besar, ibu semua pasar, dasar semua perdagangan, substansi dari semua pemasukan dan pengeluaran. Apabila bisnis pemerintah merosot dan volume perdagangan kecil, secara alami pasar yang tergantung akan menunjukkan hal yang sama, atau lebih hebat lagi. Selanjutnya, uang selalu beredar di antara raja dan rakyatnya. Oleh karena itu, apabila raja menyimpan atau menahan uangan, maka kerugian akan menimpa rakyat. Sunah Allah berlaku atas hamba-hamba-Nya.¹⁵

Ketiga, meminjam uang. Sebagaimana dipahami sekarang ini pada perekonomian modern, utang merupakan instrumen yang sangat lazim terjadi, sehingga seakan-akan tidak akan ada pembangunan bila tidak ditunjang dengan utang luar negeri. Perlu dipahami bahwa dalam perekonomian saat ini, utang sebagai kebijakan pembangunan bukan hanya timbul akibat kebutuhan yang berlebihan daripada penerimaan, namun juga akibat kelaziman yang telah

¹³ Lihat Ibnu Hazm, *Risalah al-Naql al-Arus fi Tawarikh al-Khulafa*, (Bayrût: Mu'assasah al-'Arabiyah, 1987), Jil. VIII, S. Rizwan 'Ali Rizvi, *Nizam al-Mulk Tusi*, (Lahore: Pakistan : Sh. Muhammad Asraf, 1978).

¹⁴ Ibn Khaldûn, *Muqaddimah*, Edisi Indonesia, pener, Ahmad Thaha, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000), h. 348.

¹⁵ Ibn Khaldûn, *Muqaddimah*, h. 360.

mentradisi, sehingga mau tidak mau sebuah negara akan sulit keluar atau bahkan menghindari kondisi utang.

Dalam Islam, sangat dianjurkan untuk tidak berutang, baik individu maupun kolektif (negara). Apalagi dalam konteks negara, kita dihadapkan pada situasi di mana sebuah negara Islam memiliki fungsi untuk menyebarkan dakwah Islam dalam diplomatik internasional secara mandiri dan bebas. Fungsi ini sangat menuntut kondisi negara Islam yang memiliki integritas tinggi. Bagaimana mungkin suatu negara dapat menjalankan fungsinya seperti itu bila kemandirian dan integritas sebagai bangsa tidak ada akibat dililit oleh utang.

Bagi pemerintah di suatu negara dapat saja meminjam dana dari masyarakat atau sumber-sumber lainnya, namun harus dikembalikan di kemudian hari. Dan masyarakat perlu mengetahui dan mendapat informasi yang jelas bahwa di kemudian hari mereka akan membayar pajak yang lebih besar untuk membayar utang yang dipinjam hari ini. Meminjam uang hanya sementara dan tidak boleh dilakukan secara terus-menerus.

Anggaran Pendapatan Pemerintah Islam

Sumber-sumber pendapatan negara di zaman Rasulullah Saw. tidak hanya terbatas pada zakat semata, namun ada beberapa pos lain yang tidak kalah pentingnya dalam menyokong keuangan negara. Zakat sendiri baru disyariatkan pada tahun kedelapan Hijriyah.¹⁶ Pertama, zakat. Pada masa awal-awal Islam, penerimaan pendapatan negara yang bersumber dari zakat berupa uang tunai, hasil pertanian dan hasil peternakan. Zakat merupakan unsur penting karena sistemnya penunaianya yang bersifat wajib (*obligatory zakat system*), sedangkan tugas negara adalah sebagai *'âmil* dalam mekanismenya. Zakat merupakan kewajiban bagi golongan kaya untuk memberikan perimbangan harta di antara sesama masyarakat. Dalam negara yang memiliki sistem pemerintahan Islam, maka negara berkewajiban untuk mengawasi pemberlakuan zakat. Negara memiliki hak untuk memaksa bagi mereka yang enggan berzakat jika mereka berada pada taraf wajib untuk mengeluarkan zakat. Apalagi jika mempertimbangkan keadaan masyarakat yang secara umum lemah perekonomiannya.¹⁷

¹⁶ Disebutkan dalam kitab *Mabâdî' al-Iqtishâdî fi al-Islâm*, instrumen-instrumen pemasukan dan pendapatan negara di atas, telah diberlakukan semenjak era Nabi dan Abû Bakr al-Shiddîq. Sedangkan unsur lain, seperti *kharraj* dan *usyûr* baru diberlakukan pada era pemerintahan Amîr al-Mu'minin, 'Umar ibn al-Khaththâb.

¹⁷ 'Alî 'Abd al-Rasûl, *Mabâdî' al-Iqtishâdî fi al-Islâm*, (al-Qâhirah: Dâr Fikr al-Arabî, 1980), Cet. II, h. 323.

Mencoba memperbandingkan dengan sistem konvensional, maka pemasukan zakat sangat tergolong kecil. Meskipun demikian, negara Islam tidak berada pada posisi yang terbebani, karena secara mendasar, sistem zakat telah secara langsung dan signifikan telah mengurangi beban negara dari spesifikasi syariat yang ada dalam aturan aplikasinya, yaitu menanggulangi kecenderungan negatif dan pengangguran, kemiskinan dan masalah-masalah sosial lainnya. Di lain sisi, zakat merupakan ujung tombak pertama dari negara yang berfungsi untuk menjamin kebutuhan minimal rakyat.

Kedua, *ghanîmah*. *Ghanîmah* merupakan pendatan negara yang didapatkan dari hasil kemenangan dalam peperangan. Distribusi hasil *ghanîmah* secara khusus diatur langsung dalam Alquran surah al-Anfâl ayat 41. Empat perlima dibagi kepada para prajurit yang ikut dalam perang, sedangkan seperlimanya sendiri 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 *ghanîmah*.

Ketiga, *khumus*. *Khumus* atau seperlima bagian dari pendapat *ghanîmah* akibat ekspedisi militer yang dibenarkan oleh syariah, dan kemudian oleh negara dapat digunakan sebagai biaya pembangunan. Meskipun demikian, perlu hati-hati dalam penggunaannya karena aturan pembagiannya telah jelas, seperti pada ayat di atas. *Khumus*, juga bisa diperoleh dari barang temua (harta karun) sebagaimana terjadi pada periode Rasul.

Ulama Syiah mengatakan bahwa sumber pendapatan apa pun harus dikenakan *khumus* sebesar 20%. Sedangkan ulama sunni, beranggapan bahwa ayat ini hanya berlaku untuk harta rampasan perang saja. ‘Uman Abû ‘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 dan memaknai *khumus*.

Keempat, *fay’*. *Fay’* adalah sama dengan *ghanîmah*. Namun bedanya, *ghanîmah* diperoleh setelah menang dalam peperangan. Sedangkan, *fay’* tidak dengan pertumpahan darah.

Menurut Muhammad Nejatullah Siddiqi, harta *fay’* adalah pendapatan negara selain dari zakat. Jadi termasuk di dalamnya: *kharâj*, *jizyah*, *ghanîmah*, *‘usyur*, dan pendapatan-pendapatan dari usaha komersil pemerintah. Definisi ini lebih mempertimbangkan kondisi ekonomi kontemporer saat ini yang strukturnya cukup berbeda dengan keadaan pada masa Rasulullah.

Kelima, *jizyah*. *Jizyah* merupakan pajak yang hanya diberlakukan bagi warga negara non-Muslim yang mampu. Bagi yang tidak mampu seperti mereka yang sudah uzur, cacat, dan mereka yang memiliki kendala dalam ekonomi akan terbebas dari kewajiban ini. Bahkan untuk kasus tertentu, negara harus memenuhi kebutuhan penduduk bukan Muslim tersebut akibat ketidakmampuan mereka memenuhi kebutuhan minimalnya, sepanjang penduduk tersebut rela dalam pemerintahan Islam. Hal ini berkaitan erat dengan fungsi pertama dari negara. Jadi pemenuhan kebutuhan tidak terbatas hanya kepada penduduk Muslim saja.

Jizyah ini bisa disebut pula dengan istilah pajak perlindungan. Ketika non-Muslim hidup dengan tenang dan mendapat jaminan perlindungan dari pemerintah Islam, maka dengan *jizyah* tersebut bisa menjadi imbalannya. Perlindungan yang dimaksud baik dalam maupun gangguan-gangguan dari pihak luar. Dan ini sejalan secara adil dengan penduduk Muslim sendiri, yang telah dibebani beberapa instrumen biaya yang harus dikeluarkan ke negara, seperti zakat.

Keenam, *kharâj*. *Kharâj* merupakan pajak khusus yang diberlakukan Negara atas tanah-tanah yang produktif yang dimiliki rakyat. Pada era awal Islam, *kharâj* sebagai pajak tanah dipungut dari non-Muslim ketika Khaybar ditaklukkan. Tanahnya diambil alih oleh orang Muslim dan pemilik menawarkan untuk mengolah tanah tersebut sebagai pengganti sewa tanah dan bersedia memberikan sebagian hasil produksi kepada negara. Jumlah dari *kharâj* bersifat tetap, yaitu setengah dari hasil produksi.¹⁸

Kharâj adalah pajak terhadap tanah, yang bila dikonversi ke Indonesia, ia dikenal sebagai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Oleh karena itu, perbedaan mendasar antara sistem *kharâj* dan sistem PBB adalah *kharâj* ditentukan berdasarkan tingkat kesuburan produktivitas dari tanah (*land productivity*), dan bukan berdasarkan zona sebagaimana dalam aturan sistem PBB (*zona strategi*). Hal ini bisa jadi dalam sistem *kharâj*, tanah yang bersebelahan, yang satu ditanami buah kurma dan tanah lainnya ditanami buah anggur, mereka harus membayar *kharâj* yang berbeda.

Yang menentukan jumlah besar pembayaran *kharâj* adalah pemerintah. Secara spesifik, besarnya *kharâj* ditentukan berdasarkan tiga hal¹⁹, yaitu: karak-

¹⁸ Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bank Indonesia, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), Edisi I, h. 488.

¹⁹ Adiwarmanto Karim, *Ekonomi*, h. 257.

teristik tanah/tingkat kesuburan tanah, jenis tanaman (termasuk *marketability* dan *quantity*), dan jenis irigasi.

Kharāj ini dibayarkan oleh seluruh anggota masyarakat baik orang-orang Muslim maupun orang-orang non-Muslim. Pertama, *'usyur*. *'usyur* merupakan pajak khusus yang dikenakan atas barang niaga yang masuk ke dalam negara Islam (barang impor). Pada masa Rasul, *'usyur* hanya dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku pada barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Rasulullah Saw. berinisiatif mempercepat peningkatan perdagangan, walaupun menjadi beban pendapatan negara. Ia menghapuskan semua bea masuk dan dalam banyak perjanjian dengan pelbagai suku menjelaskan hal tersebut. Barang-barang milik utusan dibebaskan dari bea impor di wilayah Muslim, bila sebelumnya telah terjadi tukar-menukar barang.²⁰

Menurut 'Umar ibn al-Khaththâb, ketentuan ini berlaku sepanjang ekspor negara Islam kepada negara yang sama juga dikenakan pajak ini. Dan jika dikenakan besarnya juga harus sama dengan tarif yang diberlakukan negara lain atas barang Islam yang diekspor.

Kedua, infak, sedekah, dan wakaf. Infak, sedekah, dan wakaf merupakan pemberian sukarela dari rakyat demi kepentingan umat untuk mengharap ridha Allah Swt. semata. Namun, oleh negara dapat dimanfaatkan untuk melancarkan proyek-proyek pembangunan Negara. Penerimaan ini sangat tergantung pada kondisi spiritual masyarakat secara umum. Diyakini ketika keimanan masyarakat begitu baik, maka penerimaan negara melalui instrumen ini akan besar. Sebaliknya jika keimanan masyarakat buruk, maka penerimaan negara melalui instrumen ini akan relatif kecil.

Ketiga, lain-lain. Masa Rasul, selain diperoleh dari pendapatan primer, ada pula yang didapatkan dari peroleh sekunder. Fiskal pemerintahan masa Rasul, di antaranya: Pertama, uang tebusan untuk para tawanan perang. Pada perang Hunain, enam ribu tawanan dibebaskan tanpa uang tebusan. Kedua, pinjaman-pinjaman (setelah penaklukan kota Mekah) untuk pembayaran uang pembebasan kaum Muslimin dari Judhaimah atau sebelum pertempuran Hawazin 30.000 dirham dari Abdullah bin Rabiah dan meminjam beberapa pakaian dan hewan-hewan tunggangan dari Sofwan bin Umaiyah (sampai waktu tidak ada perubahan)²¹. Ketiga, *nawaib*, yaitu pajak yang jumlahnya cukup besar yang

²⁰ Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Univ. Islam Indonesia Yogyakarta-Bank Indonesia, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), Edisi I, h. 489.

²¹ Shibli Nomani, *Seeratun-Nabi (urdu)* Matbee Maarif Azamgarh, 6th print, 1962, Vol. I, h. 573.

dibebankan pada kaum Muslimin yang kaya dalam rangka menutupi pengeluaran negara selama masa darurat. Dan ini pernah terjadi pada masa perang tabuk. Keempat, *amwâl fadhîlâ*, yaitu bersumber dari harta kaum Muslimin yang meninggal tanpa meninggalkan ahli waris. Atau bisa pula bersumber dari kaum muslimin yang meninggalkan tanah kelahirannya tanpa ada kabar berita maupun wasiat. Kelima, bentuk lain bisa diperoleh dari kurban dan *kaffârah*.²²

Penerimaan negara dapat juga bersumber dari variabel seperti warisan yang memiliki ahli waris, hasil sitaan, denda, hibah, atau hadiah dari negara sesama Islam serta bantuan-bantuan lain yang sifatnya tidak mengikat, baik dari negara luar maupun lembaga-lembaga keuangan dunia.

Dalam konteks ekonomi modern saat ini, tentu saja negara akan memiliki pos penerimaan yang cukup variatif. Misalnya berupa penerimaan devisa dan berupa keuntungan dari badan usaha milik negara (BUMN). BUMN tersebut tentu saja harus dikelola secara profesional dan efisien sehingga dapat mendatangkan hasil yang optimal.

Dalam khasanah ideal pemerintah Islam, pengelolaan usaha-usaha milik negara tidak melibatkan penguasa secara langsung dalam kegiatan perekonomian pasar. Hal tersebut akan cenderung membuat pasar tidak berjalan secara wajar dan efisien. Praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme relatif akan terjadi, jika para pemimpin atau pejabat negara juga berperan sebagai pelaku pasar.

Abû Bakr al-Shiddiq, sebagai khalifah pertama, pernah mengingatkan sahabatnya 'Umar ibn al-Khaththâb untuk tidak berniaga (bertani), karena cukup baginya upah sebagai pejabat negara yang diberikan oleh *bayt al-mâl* kepadanya. Abû Bakr al-Shiddiq menyadari betul bahwa sukar bagi siapapun untuk dapat berlaku adil dan maksimal pada masing-masing perannya, jika pada saat yang sama seseorang berperan ganda, sebagai pemegang otoritas politik dan sebagai saudagar.

Pengeluaran di Negara Islam

Dalam pos pengeluaran negara, tentu saja sangat dipengaruhi oleh fungsi negara Islam itu sendiri. Sesuai dengan fungsinya, maka alokasi dana hendaknya meliputi kesejahteraan sosial, pendidikan dan penelitian, infrastruktur, pertahanan dan keamanan, dakwah Islam, dan lain-lain.

²² *Kaffârat* merupakan pembayaran sebagai bentuk hukuman atau sanksi yang berlakukan kepada kaum muslimin yang melanggar aturan syariah. Misalnya, *kaffarat* yang bersenggama suami istri pada bulan Ramadan siang hari, atau denda terhadap mereka yang melanggar aturan *syar'î* pada saat melaksanakan prosesi ibadah haji.

Ada hal-hal tertentu yang perlu dipahami di negara Islam terkait dengan pemasukan dan pengeluaran anggaran. Khususnya pada pengeluaran, ada kekhususan atau karakteristik tersendiri terkait dengan pengeluaran. Karakteristik tersebut sangat menonjol pada perhatian yang besar pada belanja atau pengeluaran bagi masyarakat yang tidak mampu. Alokasi dengan dasar ketidakkampuan menjadi barometer yang cukup membedakannya dengan sistem belanja pada ekonomi konvensional. Di konvensional, terlihat jelas ketergantungan perekonomian terhadap mekanisme pasar begitu dominan. Bahkan sudah menjadi suatu ideologi bahwa penyerahan perekonomian pada pasar akan berakhir pada kesejahteraan rakyat.

Karakteristik dalam sistem Islam, paling tidak dapat dibagi dua. Yaitu, karakteristik pengeluaran terikat dan pengeluaran yang tidak terikat. Pengeluaran yang terikat adalah di mana distribusi pengeluaran dari penerimaan dialokasikan hanya kepada objek tertentu. Misalnya: zakat, *khumus*, dan wakaf. Pada pos zakat, akumulasi dana yang terhimpun tidak dibenarkan oleh syariat untuk dipergunakan selain kepada delapan golongan mausia yang berhak atas zakat, atau yang dikenal dengan *mustahiq*. Sementara, pengeluaran tidak terikat, sesuai kondisi dan kebutuhan *an sich*.

Tabel Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara Islam

Penerimaan	Pengeluaran
Jenis Regulasi	
Zakat	Kebutuhan dasar
<i>Kharâj</i>	Kesejahteraan sosial
<i>Jizyah</i>	Pendidikan dan penelitian
<i>'usyur</i>	Infrastruktur (fasilitas publik)
Jenis sukarela	
Infak-sedekah	Dakwah Islam
Wakaf	Administrasi negara
Hadiah – hibah	Pertahanan dan keamanan
Jenis kondisional	
<i>Khumus</i>	
Pajak (<i>Nawaib</i>)	
Keuntungan BUMN	
Dan lain-lain	

Sumber: Adiwarmar Karim, modul ISEG-UNPAD, 1997.

Muhammad Nejatullah Siddiqi²³, berpendapat bahwa besar subjek pembelanjaan publik oleh suatu negara yang menerapkan ekonomi Islam tidaklah tetap. Hal ini berkaitan dengan fungsi negara yang bersifat fungsional. Siddiqi menjelaskan karakteristik belanja publik sesuai dengan tiga macam fungsi negara. Pertama, fungsi negara berdasarkan syariah yang bersifat permanen. Kedua, berdasarkan turunan syariah yang ditentukan oleh ijtihad dengan melihat keadaan pada saat itu. Ketiga, fungsi negara pada satu waktu dan keadaan berdasarkan kemauan masyarakat melalui sebuah keputusan syura.

Pembiayaan Defisit

Anggaran pendapat dan belanja yang baik adalah apabila terjadi keseimbangan antara anggaran pendapatan dan pengeluaran negara. Namun, bila terjadi penerimaan kurang daripada pendapatan maka akan terjadi defisit. Sebaliknya, pengeluaran lebih sedikit daripada pendapatan maka terjadi surplus.

Masalah muncul bila yang terjadi adalah defisit. Oleh karena itu, harus mengambil dari biaya defisit. Di kalangan ekonom Muslim, terdapat perbedaan pandangan, ada yang membolehkan, dan ada pula yang tidak. Menurut Abd. Mannan, tidaklah pantas menolak pembiayaan defisit sebagai suatu ketentuan. Karena hasil dari pada biaya defisit tersebut diperuntukkan buat kesejahteraan masyarakat serta membuka lapangan kerja yang luas. Mekanisme yang dapat diambil ditempuh dalam pembiayaan defisit adalah dengan mekanisme *Mudhâ-rabah*, *Musyârahah*, dan *Murâbahah*. Dengan demikian, pola tersebut dapat pula diatur berdasarkan laba dan partisipasi sosial. Di samping itu, pemerintah Islam juga dapat mengumpulkan dana dengan menerbitkan sertifikat investasi atau obligasi berdasarkan pembagian laba dan kerugian.²⁴

Penutup

Pada masa awal-awal Islam, pendapatan negara bersumber dari beberapa instrumen yang dianggap sebagai pajak, di antaranya: *zakat*, *ghanîmah*, *jizyah*, dan *'usyur*. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa pemerintah Islam boleh saja mengambil unsur-unsur pendapatan lainnya bila dibutuhkan (mendesak). Penggunaan dana ini diperuntukkan untuk membiayai kebutuhan dan program pokok pemerintah. Sedangkan sumber dana lain dianggap sebagai unsur

²³ Lihat Muhammad Akram Khan, *An Introduction to Islamic Economics*, (IIIT, 1981) h. 158-159.

²⁴ Abd. Mannan, *Islamic Economics, Theory and Practice*. (Alih bahasa: Drs. M. Nastangin, dengan judul: *Teori dan Praktik Ekonomi*, (Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1997). H. 237.

pelengkap yang dapat digunakan untuk kemasalahatan umum masyarakat warga negara. Sumbernya yang bersifat sukarela adalah untuk menambal pos-pos anggaran yang masih kekurangan dana. Ada pula sumber lain yang sifatnya kondisional, sesuai dengan situasi dan perkembangan keadaan, seperti pembagian harta rampasan perang yang seperlimanya diperuntukkan buat negara. []

Pustaka Acuan

Buku/Artikel:

- Adiwarman Karim, *Ekonomi Makro Islam*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Amalia, Euis, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari Masa Klasik hingga Kontemporer*, Jakarta: Granada Press, 2007.
- Bâji, al-, Abû Walid Sulaymân ibn Khalaf ibn Sa'ad, *al-Muntaqâ Syarh al-Muwaththa'*, Bayrût: Dâr al-Kitâb al-'Arabî, 1332H.
- Farid, F.R., *A Theory of fiscal Policy in an Islamic State, Reading in Public Finance in Islam, Islamic Research dan Training Institute (IRTI)*, Islamic Development Bank (IDB), 1996.
- Ghâzzi, al-, *Tanwîr al-Abshâr*, Juz. IV
- Hassanuzaman, *Economic Functions of An Islamic State (The Early Experience), The Islamic Foundation*, Leicester UK, 1991.
- Ibn Hazm, *Risâlah al-Naql al-Arus fi Tawârikh al-Khulafâ'*, (Bayrût: Mu'assasah al-'Arabiyyah, 1987.
- Ibn Khaldûn, *Muqaddimah*, Edisi Indonesia, penerjemah Ahmad Thaha, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2000.
- Imam al-Ghazâlî, *Ihyâ 'Ulûm al-Dîn*, al-Syifâ, 1990.
- Mannan, Abd., *Islamic Economics, Theory and Practice*, alih bahasa: Drs. M. Nastangin, dengan judul: *Teori dan Praktik Ekonomi*, Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1997.
- Muhammad Akram Khan, *An Introduction to Islamic Economics*, IIIT, 1981.
- Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Univ. Islam Indonesia Yogyakarta-Bank Indonesia, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, ed.1, 2008.
- Rasûl, al-, 'Alî 'Abd, *Mabâdî' al-Iktishâdî fi al-Islâm*, al-Qâhirah: Dâr Fikr al-'Arabî, 1980.
- Rizvi, S. Rizwan 'Ali, *Nizhâm al-Mulk Tusi*, Lahore, Pakistan: Sh. Muhammad Asraf, 1978.
- Sakti, Ali, *Ekonomi Islam: Jawaban atas Kekacauan Ekonomi Modern*, Jakarta: Paradigma dan Aqsa Publishing, 2007.

Sanusi, Mahmood M., *Gold Dinar, Paper Currency, and Monetary Stability, An Islamic View, International Conference on Stable and Just Global Monetary System, Viability of The Islamic Dinar*, Kuala Lumpur-Malaysia, 2002.

Siddiqi, M. Nejatullah, *Role of The State in The Economy: An Islamic perspective*, The Islamic Fondation, leicester UK, 1996.

Zarqa, Anaz, *A Partial Relationship in a Muslim's Utility Function, Readings in Microeconomics: An Islamic Perspectivew*, Longman Malaysia, Kuala Lumpur, 1992.

Peraturan Perundang-undangan:

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 15 Ayat 4.

UU Nomor 47 Tahun 2009 tentang APBN 2010. Pasal 23 Ayat 2 & 3.