

**PEMIKIRAN ABU UBAID AL-QASIM TENTANG KEUANGAN  
PUBLIK DAN IMPLEMENTASINYA PADA KEUANGAN PUBLIK DI  
INDONESIA**



Oleh:

Dian Indah Cahyani, S.HI

**NIM.:** 10913002

**T E S I S**

Diajukan kepada Program Pascasarjana  
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia  
Untuk memenuhi salah satu syarat guna  
Memperoleh Gelar Magister Studi Islam

**YOGYAKARTA**

**2013**

**PEMIKIRAN ABU UBAID AL-QASIM TENTANG KEUANGAN  
PUBLIK DAN IMPLEMENTASINYA PADA KEUANGAN PUBLIK DI  
INDONESIA**



Oleh:

Dian Indah Cahyani, S.HI

**NIM.:** 10913002

Pembimbing

Dra. Rahmani Timorita Y., M.Ag

**T E S I S**

Diajukan kepada Program Pascasarjana  
Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia  
Untuk memenuhi salah satu syarat guna  
Memperoleh Gelar Magister Studi Islam

**YOGYAKARTA  
2013**



PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER STUDI ISLAM  
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta  
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

## **PENGESAHAN**

Nomor: 1157/PS-MSI/Peng./VIII/2013

TESIS berjudul : **PEMIKIRAN ABU UBAYD AL-QASIM TENTANG KEUANGAN PUBLIK DAN IMPLEMENTASINYA PADA KEUANGAN PUBLIK DI INDONESIA**

Ditulis oleh : Dian Indah Cahyani

N. I. M. : 10913002

Konsentrasi : Ekonomi Islam

Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Ekonomi Islam

Yogyakarta, 2 Agustus 2013

Ketua,



Dr. Drs. H. Ahmad Darmadji, M.Pd.



PROGRAM PASCASARJANA  
 MAGISTER STUDI ISLAM (S2)  
 FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM  
 UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
 Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta  
 Telp/Fax (0274) 523637 e-mail: msi@uii.ac.id

## TIM PENGUJI UJIAN TESIS

Nama : Dian Indah Cahyani  
 Tempat/tgl lahir : Ponorogo, 5 Januari 1986  
 N. I. M. : 10913002  
 Konsentrasi : Ekonomi Islam  
 Judul Tesis : **PEMIKIRAN ABU UBAYD AL-QASIM TENTANG KEUANGAN PUBLIK DAN IMPLEMENTASINYA PADA KEUANGAN PUBLIK DI INDONESIA**

Ketua	: Drs. H. Syarif Zubaidah, M.Ag	
Sekretaris	: Dr. Drs. H. Ahmad Darmadji, M.Pd.	
Pembimbing	: Dra. Rahmani Timorita Y., M.Ag	
Penguji	: Drs. H. Sidik Tono, M.Hum	
Penguji	: Drs. Yusdani, M.Ag.	

Diuji di Yogyakarta pada tanggal 03 Juli 2013  
 Pukul : 11.00–12.00 WIB  
 Hasil : **Lulus**

Mengetahui  
 Direktur Program Pascasarjana MSI UII

  
**Dr. Drs. H. Ahmad Darmadji, M.Pd.**





PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER STUDI ISLAM  
FAKULTAS ILMU AGAMA ISLAM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
Jl. Demangan Baru No. 24 Lantai II Yogyakarta  
Telp. (0274) 523637 Fax. 523637

## NOTA DINAS

No. : 1157/PS-MSI/ND/VII/2013

TESIS berjudul : **KONSEP KEUANGAN PUBLIK ABU UBAYD DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM**

Ditulis oleh : Dian Indah Cahyani

NIM : 10913002

Konsentrasi : Ekonomi Islam

Telah dapat diujikan di depan Dewan Penguji Tesis Magister Studi Islam Program Pascasarjana (S-2) Universitas Islam Indonesia.



Yogyakarta, 01 Juli 2013

Ketua,

UNIVERSITAS

ISLAM  
INDONESIA

Dr. Drs. H. Ahmad Darmadji, M.Pd.



**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Tesis berjudul : Pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim Tentang  
Keuangan Publik Dan Implementasinya Pada Keuangan  
Publik di Indonesia

Ditulis oleh : Dian Indah Cahyani, S.HI

NIM : 10913002

Program Studi : Ekonomi Islam

Telah dapat disetujui untuk diuji dihadapan tim Penguji Tesis Program  
PascaSarjana Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.



Yogyakarta, 1 Juli, 2013


Mengetahui



Pembimbing

Ketua PPs FIAI UII

  
Dr. Drs. H. Ahmad Darmadji, M.Pd

  
Dra. Rahmani Timorita YM.Ag

UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA

## HALAMAN MOTTO

لَا يَنْهَىٰ اللَّهُ عَنِ الَّذِينَ لَمْ يُقَاتِلُوا فِي الدِّينِ وَلَمْ يُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ أَنْ  
 تَبَرُّوهُمْ وَتُقْسَطُوا إِلَيْهِمْ إِنْ اللَّهُ يَحِبُّ الْمُقْسَطِينَ ﴿٨﴾

Artinya: "Allah tidak melarang kamu berbuat baik dan berlaku adil/ memberi sebagian hartamu, kepada orang-orang yang tidak memerangi kamu karena agama dan tidak pula mengusir kamu dari negerimu. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berlaku adil". (QS Al-Mumtahanah [60]: 8).<sup>1</sup>



UNIVERSITAS  
 ISLAM  
 INDONESIA

<sup>1</sup> Qs, Al-Mumtahanah ayat (60): 8

## Persembahan

*Karya ilmiah ini saya persembahkan teruntuk:*

- ✦ Ayah dan Ibu tercinta
- ✦ Suami tercinta Mas Andi Dwi Herlianto serta calon buah hati kami yang kini masih dalam kandungan usia 7 bulan,
- ✦ Dan buat Adikku Diah Putri Handayani
- ✦ Seluruh pejuang ekonomi Islam di manapun berada.
- ✦ Bagi umat Islam mau bangkit dan bisa leluasa mengelola harta kekayaannya secara mandiri tanpa intervensi dari negara asing penjajah maka umat harus kembali kepada ajaran-ajaran Islam yang hakiki yaitu dengan memahami masterplan dan roadmapnya yang jelas sehingga kedaulatan hakiki betul-betul bisa tercapai. Dengan begitu insya Allah, umat akan kembali sejahtera, makmur dalam kehidupan yang penuh barakah dindungi oleh Negara yang *baladun thoyyibatun wa robbun ghofur. Wallahu a'lam bish-showwab.*

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB – LATIN

Transliterasi kata Arab-Latin yang dipakai dalam penyusunan Tesis ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987 tertanggal 22 Januari 1988.

### I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Bā'	<i>b</i>	-
ت	Tā'	<i>t</i>	-
ث	Sā'	<i>s</i>	s (dengan titik di atas)
ج	Jīm	<i>j</i>	-
ح	Hā'	<i>h</i>	h (dengan titik di bawah)
خ	Khā'	<i>kh</i>	-
د	Dāl	<i>d</i>	-
ذ	Ẓāl	<i>z</i>	z (dengan titik di atas)
ر	Rā'	<i>r</i>	-
ز	Zā'	<i>z</i>	-
س	Sīn	<i>s</i>	-
ش	Syīn	<i>sy</i>	-

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ص	Sād	ṣ	s (dengan titik di bawah)
ض	Dād	ḍ	d (dengan titik di bawah)
ط	Tā'	ṭ	t (dengan titik di bawah)
ظ	Zā'	ẓ	z (dengan titik di bawah)
ع	'Ain		koma terbalik ke atas
غ	Gain		-
ف	Fā'		-
ق	Qāf		-
ك	Kāf		-
ل	Iām	l	-
م	Mīm	m	-
ن	Nūn	n	-
و	Hā'	w	-
هـ	Wāwu	h	-
ء	Hamzah	‘	apostrof
ي	Yā'	y	-

## II. Konsonan Rangkap karena Syaddah ditulis rangkap

متعددة	Ditulis	<i>Muta'addidah</i>
--------	---------	---------------------

عدة	Ditulis	'iddah
-----	---------	--------

### III. Ta' Marbutah diakhir kata

a. Bila dimatikan tulis *h*

حكمة	Ditulis	<i>ḥikmah</i>
جزية	Ditulis	<i>jizyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan, bila kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, shalat, dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

b. Bila *ta' marbūtah* diikuti dengan kata sandang "*al*" serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

كرامة الأولياء	Ditulis	<i>Karāmah al-auliā'</i>
----------------	---------	--------------------------

c. Bila *ta' marbūtah* hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah dan dammah ditulis *t*.

زكاة الفطر	Ditulis	<i>Zakāt al-fitr</i>
------------	---------	----------------------

### IV. Vokal Pendek

-----	<i>Fathah</i>	Ditulis	a
-----	<i>Kasrah</i>	Ditulis	i
-----'	<i>dammah</i>	Ditulis	u

## V. Vokal Panjang

1.	<i>Faḥah + alif</i> جاهلية	Ditulis	<i>ā</i>
		Ditulis	<i>jāhiliyah</i>
2.	<i>Faḥah + ya' mati</i> تنسى	Ditulis	<i>ā</i>
		Ditulis	<i>tansā</i>
3.	<i>Kasrah + wawu</i> كريم	Ditulis	<i>ī</i>
		Ditulis	<i>karīm</i>
4.	<i>ḍommah + wawu</i> فروض	Ditulis	<i>ū</i>
		Ditulis	<i>furūd</i>

## VI. Vokal Rangkap

1.	<i>Faḥah + ya' mati</i> بينكم	Ditulis	<i>ai</i>
		Ditulis	<i>bainakum</i>
2.	<i>Faḥah + wawu mati</i> قول	Ditulis	<i>au</i>
		Ditulis	<i>qaul</i>

## VII. Vokal Pendek yang berurutan dalam satu kata dipisahkan dengan apostrof

أنتم	Ditulis	<i>a'antum</i>
أعدت	Ditulis	<i>u'iddat</i>

لئن شكرتم	Ditulis	<i>la'in syakartum</i>
-----------	---------	------------------------

### VIII. Kata Sandang Alif + Lam

a. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

القرآن	Ditulis	<i>al-Qur' ān</i>
القياس	Ditulis	<i>al-Qiyas</i>

b. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el)-nya.

السماء	Ditulis	<i>as-Sama'</i>
الشمس	Ditulis	<i>asy-Syams</i>

## UNIVERSITAS

### IX. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya

ذوى الفروض	Ditulis	<i>zawi al-furūd</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>ahl as-Sunnah</i>

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا عَبْدُهُ وَرَسُولُهُ

اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَتَمًّا وَبَارِكْ وَسَلِّمْ

*Alhamdulillah* yang semestinya selalu terpanjat Kehadirat-Nya atas segala nikmat yang tak mungkin kita menghitungnya, atas segala pendengaran yang memampukan kita membaca Kalam-Nya, atas segala indera yang memampukan kita untuk berbuat baik kepada sesama. Shalawat dan salam selalu tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat dan para pengikutnya hingga akhir zaman nanti.

Dengan ridho Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul **“Pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim Tentang Keuangan Publik Dan Implementasinya Pada Keuangan Publik Di Indonesia”**, Dalam kesempatan ini, penulis menghaturkan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. H. Edi Suandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Drs. H. Dadan Muttaqien, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia.

3. Dr. H. Ahmad Darmajdi, M. Pd, dan Drs. H. Syarif Zubaidah, M.Ag, selaku Ketua dan Sekretaris Program Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia.
4. Dra, Rahmani Timorita Y., M.Ag selaku pembimbing Tesis yang telah memberikan bimbingan, pengarahan dan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Segenap pimpinan, karyawan, dan seluruh Civitas Akademika Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia atas berbagai bantuan dan pelayanan yang telah diberikan kepada penulis.
6. Bapak Ibu dan seluruh keluarga besar yang telah memberikan dukungan dalam penyusunan Tesis ini.
7. Suami Tercinta mas Andi Dwi Herlianto yang telah memberikan motivasi dan bantuan dalam penyusunan Tesis ini. Serta calon buah hati kami yang kini masih dalam kandungan yang terus menyemangati saya untuk segera menyelesaikan tesis ini, semoga selalu diberi kesehatan, dan nantinya menjadi anak yang Shalih/Shalihah, Amin.
8. Teman-teman mahasiswa/i PPs Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia, yang telah menjadi teman berbagi selama perjalanan studi.

Semoga Allah SWT memberikan rahmat yang melimpah sebagai balasan atas segala kebaikan. *Jazakumullah khairan katsiran.*

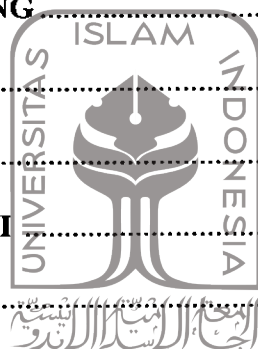
Yogyakarta, Juli 2013



Dian Indah Cahyani, SHI

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>PENGESAHAN TIM PENGUJI UJIAN TESIS</b> .....	iii
<b>NOTA DINAS</b> .....	iv
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	v
<b>MOTTO</b> .....	vi
<b>PERSEMBAHAN</b> .....	vii
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI</b> .....	viii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	xiii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xv
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xix
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xx
<b>ABSTRAK</b> .....	xxi
<b>ABSTRACT</b> .....	xxii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian .....	7



UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA

E. Sistematika Pembahasan.....	8
--------------------------------	---

## **BAB II TELAAH PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI**

A. Telaah Pustaka .....	10
B. Kerangka Teori .....	15
1. Pengertian, Fungsi dan Tujuan Keuangan Publik Islam .....	15
2. Sumber Keuangan Negara .....	19
3. Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Publik Islam.....	27
a. Kebijakan Pendapatan Ekonomi Islam.....	28
1) Kaidah Syar'iyah yang berkaitan dengan kebijakan pungutan pajak.....	29
2) Kaidah Syar'iyah yang berkaitan dengan hasil Pendapatan yang berasal dari Aset Pemerintah .....	31
3) Kaidah Syar'iyah yang berkaitan dengan Kebijakan Pajak.....	32
b. Kebijakan Belanja Ekonomi Islam.....	35
4. Peran Negara dalam Keuangan Publik Islam.....	39
5. Institusi/ Lembaga Keuangan Negara .....	42

## **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis penelitian.....	49
B. Sifat Penelitian.....	50
C. Metode Pendekatan Penelitian.....	50
D. Jenis data.....	51

E. Metode Pengumpulan Data.....	52
F. Metode Analisis Data.....	53

#### **BAB IV HASIL PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

A. Biografi Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam .....	55
1. Pribadi, Keluarga dan Pendidikan .....	55
2. Latar belakang dan Pendekatannya.....	60
3. Pandangan Ekonomi Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam .....	65
B. Pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang Keuangan Publik .....	66
1. Sumber dan alokasi Keuangan Publik menurut Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam .....	68
2. Pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang Peran Negara dalam Keuangan Publik .....	81
C. Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam.....	90
1. Fungsi dan Tujuan dan Ruang Lingkup.....	90
2. Landasan Pengelolaan dan Legalitasnya .....	92
3. Sumber Penerimaan Negara, Belanja Pemerintah dan Pengeluaran Negara .....	94
4. Indikator Penentuan Kebijakan.....	113
D. Implementasi Pemikiran Keuangan Publik Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam pada Keuangan Publik di Indonesia .....	117

1. Penerimaan Negara dan Pos Pajak (zakat (sedekah), Hadiah (Hibah),  
 bea cukai (Usyr), dan denda) ..... 117

2. Penerimaan Negara dari pos Ghanimah dan Fai’ (Jizyah, Kharaj, upeti)  
 ..... 128

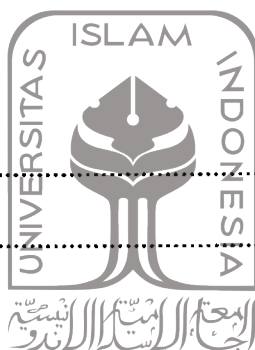
3. Penerimaan Negara dari Pos Ghanimah dan Fai’ (Jizyah, Kharaj)  
 ..... 130

4. Institusi/ Lembaga Keuangan Publik..... 131

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan ..... 135

B. Saran ..... 136



**Daftar Pustaka**

**Appendiks / Lampiran**

**CV Penulis/Mahasiswa**

**UNIVERSITAS  
 ISLAM  
 INDONESIA**

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar IV. 1	Komposisi Surat Berharga Negara <i>Obligasi negara dengan tingkat bunga tetap masih mendominasi pasar keuangan Indonesia</i> .....	122-123
Gambar IV.2	Belanja Pemerintah Pusat .....	126



**UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA**

## DAFTAR TABEL

Tabel IV.1	Data Makro Ekonomi Indonesia Sumbernya .....	114
Tabel IV.2	Realisasi Penerimaan Negara (Triliun rupiah),2013 .....	119
Tabel IV.3	Cicilan Hutang dan Defisit Anggaran dalam APBN dan RAPBN-P 2013 (dalam IDR Miliar) .....	121
Tabel. IV.4	Perkembangan Pendapatan Belanja Negara. ....	124
Tabel IV.5	Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis Belanja Tahun 2012- 2013 (Dalam Triliun Rupiah) .....	125
Tabel IV.6.	Asumsi APBN Alternatif dan Versi Pemerintah (2013) .....	127
Tabel IV.7.	Postur APBN Alternatif 2013 (dalam Rp triliun) 2013) .....	127

## ABSTRAKS

### Pemikiran Abu 'Uбайд al-Qasim Tentang Keuangan Publik Dan Implementasinya Pada Keuangan Publik Di Indonesia

Nama : Dian Indah Cahyani, SHI

NIM : 10913002

Keuangan publik Islam telah berkembang bersamaan dengan perkembangan masyarakat muslim dan pembentukan *Islamic state* oleh Rasulullah saw, dan kemudian diteruskan oleh sahabat sampai Islam mencapai puncak kejayaannya dan karenanya fase ini mendapatkan reputasi sebagai "*golden age of Islam*". Dalam konsep keuangan publik Abu 'Ubayd, Secara khusus dalam kitab *al-Amwal*, lebih menekankan pada aspek normatifnya, karena masalah ini dianggap sebagai bagian dari hukum Islam. Abu Ubayd dalam kitab *al-Amwal* memberikan definisi tentang Sistem Keuangan Publik Islam, yaitu sebagai *sunuf al-amwal al-lati yaliha al-a'immah li al-raiyyah* (sejumlah kekayaan yang dikelola pemerintah untuk kepentingan subjek). Yang dimaksud subjek di sini adalah rakyat.

Pada dasarnya Pemikiran Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang keuangan publik dan implementasinya pada keuangan publik di Indonesia adalah Pemikiran Abu Ubaid tentang sumber penerimaan keuangan publik pada keuangan publik di Indonesia, terletak pada adanya persamaan sumber penerimaan dari hibah, bea cukai (*ushr*), denda, pajak, dan zakat. Sedangkan dari distribusinya adalah pos pengeluaran untuk kesejahteraan publik seperti kesejahteraan anak-anak, korban bencana, santunan dan lainnya. Selain itu terdapat titik temu antara pemikiran keuangan publik Abu 'Uбайд dengan keuangan publik di Indonesia yaitu dari sisi pengelolaan zakat, dan lembaga keuangan publik, seperti *Baitul Maal*.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pola pikir induktif. Penelitian ini menggunakan pendekatan *historis filosofis* dengan fokus pada pemikiran sang tokoh yang mana lahirnya pemikiran tersebut dipengaruhi oleh kondisi sosial dalam lingkup ruang dan waktu semasa hidupnya.

Hasil penelitian menunjukkan, konsep keuangan publik Abu 'Ubayd adalah memberikan panduan etik dan moral dalam hal distribusi keuangan publik (*public finance*) secara adil. Serta pandangannya merefleksikan perlunya memelihara dan mempertahankan hak dan kewajiban masyarakat, menjadikan keadilan sebagai prinsip utama dalam menjalankan roda kebijakan pemerintah. Abu 'Ubayd mengatakan bahwa penerimaan Negara (*fai*, *khumus*, *shadaqah* dan *zakat*) wajib dikelola Negara dan mengalokasikannya kepada masyarakat.

**Kata Kunci:** Pemikiran, *Sunuf al-amwal al-lati yaliha al-a'immah li al-raiyyah*, Keuangan Publik, Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam.

## ABSTRACK

### The Thought Of Abu 'Ubaid Al-Qasim About The Public Finance and Its Implementation Compared With The Indonesian Public Finance

Name: Dian Indah Cahyani, S.HI

NIM: 10913002

The Islamic public finance has developed together with the development of the Muslim society and the form of Islamic state by Rasulullah saw. This development has been continued by his *sahabat* until Islam reached its glory and this phase had a reputation as "the golden age of Islam". On the era of Islamic government, there were some of the finance sources in rolling the economy system. There were: *zakat*, *jizyah* and *ushr* and including *kharaj* too. In the concept of Abu 'Ubayd's public finance, the view of Abu 'Ubayd's public finance in particular in the book titled *al-Amwa* has emphasized on the normative aspect, it's because this term was considered as the part of Islamic law. Abu 'Ubayd, in the book of *al-Amwah*, gavethe definition about The System of Islamic Public Finance. That is as *suruf al-amwal al-lati yaliha al-a'immah li al-raiyyah* (the sum of the wealthy that is organized by the government for the subjective purposes). The subjective thing here is the people.

Basically, the thouht of Abu 'Ubaid al-Qasim bin Salam About the public Finance and its implementation compared with the Indonesian Public Finance are only able to be done in the frame of *zakat* principal. That was the implementation and organization of *zakat* that was practiced in the era of Islamic finance and its Rasulullah saw and his friends. Furthermore, the things that were related to the implementation in Muslim countries about Abu Ubayd's public finance were the realization about the institution of *Bait al-Mal*.

The used method in this research is the descriptive. Research questions will be discussed by using historical and philosophical approach with a focus on the figure's thoughts which are influenced by social conditions within the space and time of his lives.

The result of this research has shown that Abu Ubayd's public finance concept gave the etiquette and moral instruction in the term of the public finance distribution in fair. This is also the views that reflected the necessary of maintaining and defending the right and the obligation of the society. It made the justice as the primary principle in rolling the government's policy. It's also emphasized on the sense of unity and responsibility for all. Abu Ubayd, in other word, said that the government must give the proper life standard assurance for each person in the Muslim society. Abu Ubayd said that the cash inflow of the government (*fa'l*, *khumus*, *shadaqah*, and *zakat*) must be organized by the country and allocated it to the society.

**Definition key words:** Thoughts, *suruf al-amwal al-lati yaliha al-a'immah li al-raiyyah*, public finance, Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia dengan jumlah penduduk lebih kurang 240 juta jiwa merupakan Negara yang memiliki sumber daya alam yang sangat besar dan beragam potensi sumber daya alam Indonesia meliputi hutan, laut, tambang, energi, lahan pertanian, dan lain sebagainya. Sebagai contoh Indonesia secara internasional menduduki peringkat ke-6 sebagai produsen batu bara dengan jumlah produksi mencapai 246 juta ton, peringkat ke-6 untuk produksi emas, peringkat ke-2 produksi timah, menduduki peringkat ke-2 sebagai negara pengekspor LNG, peringkat ke-2 produksi tembaga dan peringkat ke-4 produksi nikel.<sup>1</sup> Ditinjau dari potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang berlimpah di Indonesia, selayaknya rakyat dinegeri ini hidup dengan kesejahteraan. Namun, faktanya telah terjadi kesenjangan antara golongan kaya dan golongan miskin. Pemilik modal memperoleh keuntungan besar melalui pemanfaatan sumber daya alam, sedangkan negara cukup puas dengan hanya sejumlah kecil royalti dan pajak dari pemanfaatan sumber daya alam tersebut.

Jumlah angka kemiskinan di Indonesia masih 13,30 % pertahun 2010 dan 12,49 persen pertahun 2011<sup>2</sup> dengan asumsi pengeluaran perorang perhari hanya sebesar Rp 8.124,00 untuk dapat disebut miskin, patut dipertanyakan kebijakan yang diambil tersebut diatas apakah telah mampu mewujudkan kesejahteraan umum yang merata seperti yang dicita-citakan? Mengapa garis kemiskinan yang dipakai badan pusat statistik berbeda dengan yang dipakai oleh World Bank, yang menetapkan US\$ 2 perhari<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dikutip [Http://www.hpi.org/tambang.php](http://www.hpi.org/tambang.php) diakses 17 juli 2013.

<sup>2</sup> Badan pusat statistik, dikutip dari [http://bps.go.id/tabsub/view.php?. kat =1 & tabel: 1 & daftar :1&Id\\_Subyek=23 &4 Notab=1](http://bps.go.id/tabsub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar:1&Id_Subyek=23&4Notab=1) diakses 17 juli 2013

<sup>3</sup> World Bank, dikutip dari [http://data.worldbank.org/indicator/si.pov.2 day](http://data.worldbank.org/indicator/si.pov.2.day). Diakses 17 juli 2013

Dalam lintas sejarah Islam dikatakan bahwa keuangan publik merupakan suatu kebijakan yang berkaitan dengan ketentuan, pemeliharaan dan pembayaran dari sumber-sumber yang dibutuhkan untuk fungsi-fungsi publik dan pemerintah. Seperti definisi yang dikemukakan oleh Ibnu Taymiyah: "*Public finance is concerned with the provision, custody and disbursement of the resources needed for the conduct of public or government functions*"<sup>4</sup> adapun yang dimaksud dengan fungsi disini adalah : penghasilan, sumber otoritas publik dan administrasi keuangan.

Keuangan publik<sup>5</sup> kini telah berkembang menjadi sebuah disiplin ilmu tersendiri, dalam ilmu ekonomi. Dalam sistem keuangan publik Islam, uang publik dipandang sebagai amanah di tangan penguasa dan harus diarahkan, pertama-tama ditujukan pada lapisan masyarakat lemah dan orang-orang miskin sehingga tercipta keamanan masyarakat, kesejahteraan umum dan pendistribusian pendapatan yang adil diantara berbagai lapisan masyarakat.<sup>6</sup>

Keuangan publik Islam berkembang bersamaan dengan perkembangan masyarakat muslim dan pembentukan *Islamic state* oleh Rasulullah saw, dan kemudian diteruskan oleh sahabat sampai Islam mencapai puncak kejayaannya dan karenanya fase ini mendapatkan reputasi sebagai "*golden age of Islam*". Pada masa pemerintahan Islam ada beberapa sumber keuangan dalam menjalankan roda perekonomian yaitu: seperti *zakat*, *jizyah*, *ushr* dan termasuk juga *kharaj*.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taymiyah*, (london: The Islamic Foundation, 1988), hal. 197

<sup>5</sup> Keuangan publik, dalam definisi tradisional adalah berkaitan dengan ketentuan, pemeliharaan dan pembayaran dari sumber-sumber yang dibutuhkan untuk memenuhi fungsi –fungsi publik dan pemerintah. Penghasilan dan pembiayaan otoritas publik dan administrasi finansial (keuangan), merupakan tiga divisi utama dari fungsi-fungsi utama tersebut. Lihat, A.A. Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taymiyah*, alih bahasa H. Anshari Thayib, Cet. 1, Oktober (Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 1997), hal. 249

<sup>6</sup> Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam; Keuangan dalam pemikiran Islam Awal, (Islamic Economics: Public Finance In Early Islamic Thought)*, alih bahasa Widyawati, Cet. 1, april (Bandung: Penerbit Nuansa, 2005), hal. 42-43

<sup>7</sup> *Kharaj* secara sederhana diartikan sebagai "*simple -tax*" atau pajak tanah, lihat di dalam bukunya Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taymiyah*, (london: The Islamic Foundation, 1988), hal. 199

Pada masa awal pemerintahan Rasulullah Saw, beliau sendiri yang memimpin segala bidang kenegaraan, penerimaan dan pengeluaran kenegaraan belum begitu banyak dan masih sangat sederhana. Pada tahun kedua setelah hijrah; shadaqah, zakat fitrah mulai diwajibkan. Shadaqah diwajibkan pada setiap bulan Ramadhan. Shadaqah yang disebut *zakat* mulai diwajibkan pembayarannya mulai tahun kesembilan hijrah. Dengan diwajibkannya membayar *zakat* ini, maka mulai dipikirkan pegawai pengelolaannya.<sup>8</sup>

Sejumlah risalah yang secara parsial atau menyeluruh membahas masalah keuangan publik telah ditulis pada masa awal Islam. Disamping karya-karyanya yang dipersiapkan, masalah pengelolaan pendapatan telah dibahas secara panjang lebar dalam kumpulan *hadis Nabi, tafsir Al-Qur'an, buku-buku fiqh dan sejarah*. Namun, pendekatan buku-buku ini nyaris sepenuhnya menggunakan fiqh dan tidak banyak penekanan yang diberikan pada analisis ekonomi terhadap kebijakan keuangan.<sup>9</sup>

Keuangan publik diarahkan pada terciptanya proses alokasi sumberdaya dalam masyarakat yang merupakan realisasi dari fungsi produksi jangka panjang. (*long-run production function*) yang optimal.<sup>10</sup> Semua teori dan kebijakan ekonomi, setidaknya secara parsial mencerminkan latar belakang umum sosial, kultural dan ideologis munculnya teori dan kebijakan tersebut. Tak terkecuali pemikiran Islam awal tentang keuangan publik, prinsip-prinsip keuangan publik dalam Islam berakar pada seluruh filsafat Islam dan didasarkan pada etos kerja dasar syari'ah Islam. Sikap keagamaan dan ideologis mempengaruhi sistem pengelolaan tanah, mobilisasi pendapatan, prinsip perpajakan dan pola pembelanjaan publik. karena itu, tanggungjawab ekonomi penguasa, pembayaran pajak, penggunaan dana publik dan proyek yang bermanfaat bagi umum dipandang sebagai unsur

<sup>8</sup> Gita Danu pranata, *Ekonomi Islam*, Cet. 1, januari ( Yogyakarta: Unit Penerbitan Fakultas Ekonomi (UPFE-UMY), 2006 ), hal. 34

<sup>9</sup> Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam.....*, hal. 45-46

<sup>10</sup> *Berbagai Aspek Ekonomi Islam*, diedit oleh M.Rusli Karim, Cet. 1, desember (Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yoga bekerja sama dengan P3EI UII Yogyakarta, 1992), hal. 98

ibadah. Ini menunjukkan karakteristik khas nilai pemikiran Islam awal tentang keuangan publik.<sup>11</sup>

Di Indonesia Keuangan publik yang sesuai dengan prinsip ekonomi Islam ,seperti prinsip dasar penarikan pajak, pembentukan BUMN sampai belanja negara terkait dengan kebutuhan masyarakat, dalam hal pendidikan dan kesehatan , serta infrastruktur walaupun belum sepenuhnya sesuai namun hal tersebut lebih disebabkan oleh moral hasyrat para pengelola dilapangan yag menyebabkan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan publik di Indonesia.

Begitu pentingnya keuangan publik sehingga salah satu tokoh pemikir keuangan publik dalam sejarah Islam Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam pun telah membahas hal ini dalam karyanya yang berjudul *al-Amwal* , oleh karena itu penulis menaruh minat yang cukup dalam, untuk melakukan studi (penelitian) terhadap pemikiran Abu ‘Ubaid<sup>12</sup>, khususnya yang berkenaan dengan tema pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang keuangan publik dan Implementasinya pada keuangan publik di Indonesia.

Abu ‘Ubaid merupakan salah seorang ahli ekonomi Islam yang telah merumuskan banyak hal tentang kaidah-kaidah ekonomi Islam dalam karya-karyanya, diantaranya adalah *Kitab Al-Amwal*. *Kitabal-Amwal* dihasilkan sebagai gabungan dari isi buku-buku dari *Kitab al-Kharaj* dan *Kitab al-Sadaqah (zakat)*. Kitab ini sering kali dijadikan rujukan dalam menganalisis masalah ekonomi, terutama tentang keuangan publik.

Ketertarikan penulis untuk melakukan studi pada pemikiran Abu Ubayd tentang keuangan publik adalah karena kitab *al-Amwal* Abu ‘Ubayd lebih luas dan pemikirannya

<sup>11</sup> Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam.....*, hal. 210-211

<sup>12</sup> Abu Ubayd dilahirkan dibahrah (Harat), dipropinsi khurasan (barat laut afghanistan)pada tahun 154 hijriah, dari ayah ketrunan byzantium,maula dari suku Azd.nama aslinya al-Qasim ibn Salam Ibn miskin Ibn Zaid al-Azdhi dan wafat tahun 224 H dimekkah.,Lihat didalam bukunya Nur.Chamid “*Jejak langkah sejarah pemikiran ekonomi Islam*, “ (yogyakarta:pustaka pelajar,2010), hal.175

lebih komprehensif dibandingkan karya-karya pendahulunya. Kitab *al-Amwal* yang tergolong buku klasik dalam khazanah perekonomian dunia Islam memiliki keutamaan dibanding dengan buku klasik ekonomi Islam lainnya, karena kitab *al-Amwal* ini berisi kumpulan hadist dan *atsar* para sahabat yang berhubungan dengan perilaku, kebijakan, keputusan, serta ijtihad yang berhubungan dengan harta keuangan publik yang pernah dilakukan Nabi Muhammad saw. dan para sahabat.

Tidak Pelak lagi, kitab *al-Amwal* menjadi pijakan dasar dan sumber utama para peneliti maupun praktisi ekonomi Islam kontemporer sepanjang zaman. Kitab *al-Amwal* yang fenomenal ini menggambarkan kedalaman, ketajaman, dan kematangan dalam analisis fiqih sebagaimana komentar al-Hafizh Ibnu Hajar al-Asqalani (1372-1449M) yang cukup menggambarkan penilaian terbaik dan apresiasi tertinggi terhadap kitab *al-Amwal*, “Kitab Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam dalam masalah keuangan dan perekonomian merupakan karya yang terbaik dan tidak ternilai dalam bidang ilmu fiqih”.<sup>13</sup>

Judul *al-Amwal* pada kenyataannya memunculkan kandungan yang khas dalam hal ruang lingkup dan pendekatan yang membedakannya dari para pendahulunya, seperti kitab *al-Kharaj* karya Abu Yusuf (wafat 182/789) dan Yahya bin Adam (wafat 203/ 818). Ini terbukti, sebagaimana yang akan ditunjukkan, bahwa struktur *zakat-fa’y* tampak lebih jelas didefinisikan dalam kitab *al-amwal* dari pada dalam kitab *al-kharaj*. Kerangka kerja kitab *al-amwal* disusun dengan suatu cara yang mengedepankan peran *zakat* dan *fa’y* dalam lembaga keuangan publik Islam. Kitab *al-Amwal* terbagi menjadi dua bagian pembahasan, yaitu *zakat* (*mukharrij al-shadaqah*) dan *fa’y* (*mukharrij al-fa’y*), untuk menunjukkan bahwa keduanya merupakan dua kategori yang berbeda dalam sistem keuangan publik Islam.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Abu Ubaid al-Qasim, *Al-Amwal*, alih bahasa Setiawan Budi Utomo, Cet. 1 (Jakarta: Gema Insani, 2006), Hal.16

<sup>14</sup> Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam : Reinterpretasi Zakat dan Pajak, Studi Kitab Al-Amwal Abu Ubayd*, Cet. 1, Oktober (Yogyakarta: Pusat Studi Zakat (PSZ), 2004), hal. 5

Seyogyanya pemikiran ekonomi Abu' Ubaid al-Qasim bin Sallam yang menarik khususnya yang berkaitan dengan keuangan publik mendapat perhatian besar dalam ekonomi syariah sebagai alternatif pengelolaan ekonomi masyarakat. Dengan mengkaji pemikiran Abu 'Ubaid, manfaatnya bahwa pemikiran Abu Ubaid lebih komprehensif dengan ketajaman analisisnya mampu mensikronkan dan mengharmoniskan *policy* para sahabat dalam keuangan publik dengan substansi permasalahannya dalam Al-Qur'an dan al-Hadist. Bahkan dalam banyak kesempatan, Abu Ubayd memberikan analisis kritis dan solusi praktis dalam rangka mewujudkan visi pengembangan ekonomi Islam, terutama bidang keuangan publik sehingga dapat diterapkan semua hadist dan *atsar* para sahabat dalam satu *frame* yang aktual pada sistem ekonomi kontemporer. Urgensi inilah yang menjadi motivasi kami dalam memilih konsep keuangan publik Abu Ubayd tersebut sebagai tema kajian.

Untuk dasar itulah penelitian tentang pemikiran Keuangan Publik Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam layak diangkat sebagai salah satu usaha mencapai kesejahteraan sosial yang merata melalui pergerakan perubahan sosial di Indonesia. Meskipun konsep tersebut termasuk pemikiran klasik, tetapi pantas untuk dipertimbangkan karena konsep tersebut digali dari nilai-nilai Islam yang berlandaskan al-Qur'an dan al-Hadist yang telah terbukti kebenarannya dalam perjalanan sejarah Islam, maka dari itu penulis mengusulkan sebuah penelitian ilmiah dengan mengangkat tema “ **Pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim Tentang Keuangan Publik dan Implementasinya Pada Keuangan Publik Di Indonesia**”.

## **B Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, dapat dirumuskan pokok masalah yang akan menjadi pembahasan pada penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana Pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim tentang Keuangan Publik?

2. Bagaimana Implementasinya pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim Pada Keuangan Publik Di Indonesia?

### **C Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji Pemikiran keuangan publik Abu ‘Ubaid al-Qasim dan berusaha mengkaitkan konsepnya dengan berbagai teori pada masa hidupnya agar secara gamblang memahami konsepnya khususnya yang berkaitan dengan keuangan publik yang digagas Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam .
2. Untuk memperoleh keterkaitan pemikiran tersebut dengan keuangan publik di Indonesia, sehingga didapatkan gambaran yang jelas pemikiran Abu ‘Ubaid al Qasim bin Sallam yang manakah pelaksanaannya yang relevan dan kurang relevan untuk di implementasikan.

### **D Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat untuk mengetahui dan mengungkap paradigma pemikiran serta metodologi yang digunakan Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam seputar keuangan publik dalam kaitannya dengan Implementasinya dalam perspektif ekonomi Islam di Indonesia, sehingga ditemukan signifikansinya bagi kehidupan ekonomi syariah di masa yang akan datang.

Dan manfaat kajian ini adalah:

- 1 Bagi peneliti, penelitian ini bermanfaat dalam studi kelimuan pemikiran ekonomi Islam dengan mengkaji pemikiran seorang tokoh besar dalam sejarah Islam
- 2 Bagi praktisi, penelitian bermanfaat dalam pengembangan ilmu ekonomi Islam kedepan secara konseptual khususnya dalam hal keuangan publik mengingat ekonomi Islam tidak hanya berkembang pada dunia perbankan Islam/ lembaga-lembaga keuangan mikro Islam lainnya.

- 3 Secara akademis ,penelitian ini memahami tentang aktivitas dan pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam yang sangat brilliant dimasa lalu, yang menggarap pemikirannya tentang keuangan publik pemerintahan Islam. Dimana pemikirannya tentang keuangan publik dituangkan dalam kitabnya yang berjudul *al-Amwal*, serta membuktikan betapa bermanfaatnya pandangannya bagi para ahli ekonomi secara umum. khususnya para mahasiswa yang akan mengkaji sistem keuangan publik. Serta bermanfaat untuk dijadikan wacana refrensi sejarah pemikiran ilmu ekonomi Islam klasik yang dapat memberikan sumbangan positif untuk mengisi peluang kosong yang menjadi kelemahan konsep pemikiran ekonomi konvensional kontemporer.
- 4 Bagi pemerintah selaku pengambil kebijakan keuangan publik, penelitian ini menjadi masukan yang penting sebagai evaluasi atas kebijakan keuangan publik yang tengah berjalan agar pengelolaan keuangan publik selanjutnya dilakukan dengan adil dan memaksimalkan tercapainya kesejahteraan rakyat yang merata.



## E **Sistematika Pembahasan**

Tesis ini disusun dalam lima bab secara berurutan untuk menjawab permasalahan yang diajukan:

BAB I merupakan pendahuluan dengan pembahasan mengenai latar belakang masalah, berdasarkan latar belakang yang dikemukakan, selanjutnya disusun rumusan masalah , tujuan penelitian dan kegunaan penelitian, manfaat penelitian disajikan pada urutan berikutnya, lalu diakhiri dengan uraian tentang sistematika pembahasan.

BAB II berisi tentang telaah pustaka dan kerangka teori. Telaah pustaka memaparkan penelitian-penelitian terdahulu yang telah dibuat terkait dengan pemikiran Abu ‘ Ubaid al-Qasim bin Sallam. Hal ini penting untuk diketahui guna pengembangan arah penelitian sekaligus untuk menghindari adanya duplikasi penelitian. Sedangkan kerangka

teori merupakan alat untuk membahas pemikiran sang tokoh. Kerangka teori terdiri atas pengertian keuangan publik Islam, sumber Keuangan Negara, Alokasi Keuangan Negara Prinsip-prinsip Keuangan Publik, peran negara dalam keuangan publik, lembaga keuangan publik dalam Islam (*Bait al-Maal*) serta ayat-ayat al-Qur'an dan al-Hadist tentang Keuangan publik

BAB III menyajikan Metode Penelitian yang dilakukan dengan pembahasan mengenai jenis penelitian. Bab ini akan memaparkan tentang metode-metode yang dipakai oleh peneliti dalam penelitian ini. Dimulai dari pembahasan mengenai jenis penelitian, sifat penelitian, pendekatan penelitian, metode pengumpulan data, hingga metode analisis data yang digunakan peneliti.

BAB IV berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan.. Bab ini menghadirkan sejumlah informasi berkaitan dengan biografi Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam, selanjutnya pada bab ini dibahas tentang perkembangan pemikirannya pada masanya, serta dikaji secara mendalam pemikiran Abu 'Ubaid tentang Keuangan Publik untuk diteliti titik temunya dengan implementasinya pada keuangan publik di Indonesia. Sehingga nantinya, dapat menampilkan konstruksi ekonomi Indonesia yang sebaik-baiknya, yang menyejahterakan rakyat

BAB V adalah sebagai penutup pembahasan yang mengemukakan beberapa kesimpulan sebagai penegasan jawaban dari hasil penelitian, selain itu dikemukakan sejumlah rekomendasi atau saran sebagai usaha perbaikan dalam pengambilan kebijakan keuangan publik atau kebijakan fiskal di Indonesia.

## BAB II

### TELAAH PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

#### A. Telaah Pustaka

Kajian tokoh ekonomi Islam, dirasa memang sangat minim dilakukan oleh para peneliti, tapi setidaknya pembahasan tentang tokoh yang diangkat dalam penelitian ini, Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam, telah ada yang merintis, walaupun masih sangat parsial dan tidak menyeluruh serta tidak pada kajian metodologis tokoh. Pembahasan tentang keuangan publik sudah banyak dilakukan seiring dengan perkembangan zaman, diantara hasil penelitian yang terkait sebelumnya antara lain:

Dalam sejarah Islam penelitian tentang keuangan publik telah lama dimulai sejak masa Rasulullah Saw dan khulafaurrasyyidin. Para pemikir ekonomi Islam klasik yang membahas penelitian tentang keuangan publik, misalnya Al-Ghazali dalam kitab *Ihya' Ulumuddin*, Ibn Taymiyah, Abu Yusuf dalam kitab *al-Kharaj*, Abdul Qadim Zallum pemikirannya tentang keuangan negara tertuang dalam kitab *al-Amwal fii daulah al khilafah*. Sementara itu tokoh pemikir Islam kontemporer yang menulis atau berbicara tentang keuangan negara antara lain; M.Nejatullah Siddiqi dalam karyanya *role of the state in the economic an islamic perspective*, Monzer Kahf dalam *budget defisit and instrument of public browing IslIslamic system and instrument and alternatives of public debts in islamic economic*, Taqiyyuddin An Nabhani dalam *Nizhamul al-Iqtishadi fii Islam*, Said hama dalam *Al-Islam jilid 11*, Muhammad al-Fanjari dalam *studies in islamic series and contemporary economic theories*.

Ibn Hazm, dalam kitabnya *al-Muhalla*, buku yang sangat ilmiah ini tidak khusus dicurahkan pada masalah keuangan dan administrasi keuangan negara. Namun, ditempat berbeda, Ibn Hazm berbicara tentang tanggung jawab negara Islam terhadap penghapusan

kemiskinan dan jaminan keadilan sosial. Pembahasannya juga meliputi sistem kedudukan tanah, sifat sistem pemungutan pajak dan masalah terkait lainnya.<sup>1</sup>

Al-Ghazali dalam Kitabnya *'Ihya' Ulum al-Din*, dan *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul*, memberikan bahan yang banyak tentang masalah keuangan publik. Disamping tugas penguasa pembahasan al-Ghazali meliputi sumber pendapatan dan wilayah pembelanjaan publik. Al-Ghazali memberikan penekanan pada prinsip-prinsip perpajakan, dan juga pembahasan yang efisiensi dan jujur tentang dana publik. Ciri penting pembahasannya adalah konsepnya tentang *maslahah*, yakni kemaslahatan umum. Ia menegaskan bahwa penguasa dapat membebaskan pajak tambahan karena kondisi tertentu, jika memang terdapat masalah atau kesejahteraan masyarakat. Ia juga berbicara tentang dibolehkannya pinjaman publik karena keadaan tertentu, terutama untuk tujuan pertahanan. Dalam hal ini, AL-Ghazali sejalan dengan para sarjana Islam awal seperti Abu Ya'la dan Al-Mawardi.<sup>2</sup>

Selanjutnya tentang keuangan publik Ibnu Taymiyah, menjelaskan bahwa Ibnu Taymiyah sangat mencela sistem perpajakan yang tak adil dan sumber penerimaan yang ilegal, dimasa itu. Alasannya, ia yakin, kebijakan yang tidak jujur dari pejabat yang berwenang dan perbedaannya dengan petunjuk syariat. Dalam bukunya *Iqtada' al-Sirat al-Muslimin* (Kebutuhan atas jalan lurus), ia menuduh bahwa sejumlah pejabat melakukan berbagai tipe kebijakan berbeda yang tak adil untuk meningkatkan penerimaan dana yang tidak sah. Menurutnya, seharusnya mereka hanya mengumpulkan penerimaan dari cara yang adil dan menggunakannya secara layak, dan mereka tak perlu memaksakan pungutan dan cukai yang ilegal.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Abi Muhammad 'ali bin Ahmad bin Sa'id bin Hazm, *al-Muhalla*, (Mesir: Idarotut Tiba'ah, 1352 H)

<sup>2</sup>Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam.....*, hal. 53-54

<sup>3</sup>A.A.Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taymiyah.....*,hal. 260

Selanjutnya dalam *muqaddimah*, Ibn Khaldun telah membahas keuangan publik, tetapi dengan cara yang berbeda dengan pendekatan tradisional. Ia berbicara tentang peran dan tugas negara, prinsip perpajakan dan aspek lainnya yang terkait dengan masalah pokok keuangan publik. Analisisnya tentang keuangan publik merupakan bagian integral dari teorinya tentang pertumbuhan dan keruntuhan peradaban. Ia telah mengkaji berbagai aspek keuangan publik, pembelanjaan publik, dampaknya terhadap kehidupan ekonomi, perpajakan, prinsip dan bebannya, dan peran negara dalam konteks tahap perkembangan negara dan peradaban.<sup>4</sup>

Selanjutnya, buku-buku yang membahas tentang keuangan publik secara spesifik seperti buku karangan Ugi Suharto yang berjudul “*Keuangan Publik Islam ; Reinterpretasi Zakat dan Pajak*”, buku ini mengupas tentang Keuangan publik yang berasal dari disertasinya tentang kitab “*Al-Amwal Abu Ubayd*” yang merupakan salah satu analisis historis atau survei literatur tentang aktivitas dan pemikiran Abu Ubayd mengenai keuangan publik pemerintahan Islam.<sup>5</sup> Buku karangan Nurul Huda dkk, yang berjudul tentang “*Keuangan publik Islam; pendekatan teoritis dan sejarah*”, buku ini mengupas tentang apa itu keuangan publik, sejauhmana peran pemerintah dalam keuangan publik, peran ekonomi *zakat* dan *nonzakat* sebagai sumber penerimaan negara (tinjauan sejarah dan kekinian), esensi distribusi keuangan *zakat* dan *non zakat*, kebijakan fiskal dalam anggaran belanja negara, dan ditutup dengan sedikit aplikasi kasus *fiscal policy* di negara *middle east*.<sup>6</sup> Selanjutnya dalam buku karangan pusat pengkajian dan Pengembangan Islam Indonesia (P3EI) dan UII Yogyakarta, yang berjudul “*Ekonomi Islam*”, buku ini mengupas tentang keuangan publik Islam, sejarah keuangan publik Islam pada masa Rasulullah saw, dan khulafaurrasyidin

<sup>4</sup> Sabahuddin Azmi, *Ekonomi Islam...*, hal.2116-217

<sup>5</sup> Ugi Sugiharto, *Keuangan Publik Islam; Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, (Yogyakarta: Pusat Studi Zakat (PSZ) Islamic Business School, 2004)

<sup>6</sup> Nurul Huda, dkk, *Keuangan Publik Islam ; Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana Prenada media group, 2012)

(khalifah Abu Bakar Shiddiq, Umar bin Khattab, Ustman bin Affan, Ali bin Abi Thalib), serta karakteristik keuangan publik.<sup>7</sup>

Adiwarman Azwar Karim dalam bukunya "*Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Akan tetapi, pembahasan yang disuguhkan dalam karya tersebut masih sangat minim dan kurang menyentuh pada aspek pemikiran Abu Ubayd dalam bidang ekonomi Islam secara mendalam.<sup>8</sup>

Selanjutnya sebuah karya yang juga mengangkat pemikiran Abu Ubayd adalah buku Quthb Ibrahim Muhammad yang berjudul "*Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khaththab*", pembahasan yang diangkat dalam buku tersebut secara komprehensif membahas kebijakan ekonomi Umar bin Khaththab yang didalamnya membahas tentang *jizyah* dari masa Rasul sampai masa Umar, serta dibahas pula tentang *Usyur*, dan *Kharaj*<sup>9</sup>. Selanjutnya sebuah karya ilmiah yang mengangkat perihal keuangan publik, ialah tesis yang ditulis oleh Hidayatullah Muttaqin SE, Mahasiswa Magister Studi Islam Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, tahun 2008 dengan judul "*Politik ekonomi kebijakan fiskal Islam*", dengan rumusan masalah, bagaimana politik ekonomi kebijakan fiskal Islam berdasarkan konsep ekonomi dan keuangan negara Hizbut Tahrir, yang mana rumusan masalah tersebut bertujuan untuk memahami bagaimana politik ekonomi kebijakan fiskal Islam yang ideal berdasarkan konsep-konsep ekonomi dan keuangan negara Hizbuttahrir, dan bagaimana potensi di Indonesia dengan konsep tersebut.<sup>10</sup>

Selanjutnya karya ilmiah berupa tesisnya yang ditulis oleh Yamin Yusuf mahasiswa Magister Studi Islam Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, tahun

<sup>7</sup> Pusat pengkajian dan pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) dan UII, *Ekonomi Islam*...hal, 485-497

<sup>8</sup> Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Edisi Ketiga, Cet, ke 2, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 264

<sup>9</sup> Quthb Ibrahim Muhammad, *Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khaththab*, Cet, Pertama (Jakarta: Pustaka Azzam, 2002)

<sup>10</sup> Hidayatullah Muttaqin, "*Politik Ekonomi Kebijakan Fiskal Islam*", Tesis Ekonomi Islam, (Yogyakarta: Program PascaSarjana MSI UII, 2008)

2007, dengan berjudul “*Peranan negara dalam pengaturan ekonomi menurut Ibnu Taymiyah*”, dengan rumusan masalah : 1) Apa yang menjadi dasar filosofis dari konsep Ibnu Taymiyah tentang pentingnya sebuah negara? 2) Bagaimana konsep Ibnu Taymiyah tentang kebebasan individu dalam perilaku ekonomi dalam sebuah negara, 3) Bagaimana peranan negara dalam pengaturan ekonomi menurut Ibnu Taymiyah. Dengan tujuan penelitian adalah sebagai berikut: 1) Konsep Ibnu Taymiyah tentang sumber penerimaan keuangan publik. 2) Konsep Ibnu Taymiyah tentang sumber pengeluaran keuangan publik. 3) Peranan negara dalam pengaturan ekonomi menurut Ibn Taymiyah.<sup>11</sup>

Dari beberapa rentetan karya ilmiah dan penelitian di atas, belum ditemukan adanya upaya untuk melakukan penelitian secara spesifik yang berhubungan dengan pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang keuangan publik dan implementasinya dalam perspektif Ekonomi Islam di Indonesia, yang membedakan penelitian Abu ‘Ubaid adalah pemikiran Abu ‘Ubaid lebih komprehensif dari pada pemikiran keuangan publik tokoh Ekonomi Islam lainnya, beliau dengan ketajaman analisisnya mampu mensikronkan dan mengharmoniskan *policy* para sahabat dalam keuangan publik dengan substansi permasalahannya dalam Al-Qur’an dan al-Hadist. Bahkan dalam banyak kesempatan, Abu Ubayd memberikan analisis kritis dan solusi praktis dalam rangka mewujudkan visi pengembangan ekonomi Islam, terutama bidang keuangan publik sehingga dapat diterapkan semua hadist dan *atsar* para sahabat dalam satu *frame* yang aktual pada sistem ekonomi kontemporer. Sehingga pemikiran tersebut diharapkan dapat memberikan warna dan kontribusi untuk perkembangan pemikiran ekonomi di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan keuangan publik. Dengan konteks ini maka penelitian ini penting untuk dilakukan.

---

<sup>11</sup>Yamin Yusuf, “*Peranan Negara dalam Pengaturan Ekonomi Menurut Ibnu Taymiyah*”, Tesis Ekonomi Islam, (Yogyakarta: Program PascaSarjana MSI UII, 2007)

## B. Kerangka Teori

### 1 Pengertian, Fungsi dan Tujuan Keuangan Publik Islam

Keuangan publik meliputi setiap sumber keuangan yang dikelola untuk kepentingan masyarakat baik yang dikelola secara individual, kolektif ataupun oleh pemerintah.<sup>12</sup>

Kebijakan pengelolaan keuangan publik juga dikenal dengan kebijakan fiskal, yaitu suatu kebijakan yang berkenaan dengan pemeliharaan, pembayaran dari sumber-sumber yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan publik dan pemerintahan kebijakan fiskal meliputi kebijakan-kebijakan pemerintah dalam penerimaan pengeluaran dan utang.<sup>13</sup>

Lima belas abad yang lampau tidak ada konsep yang jelas mengenai cara mengurus keuangan dan kekayaan negara dibelahan dunia manapun. Pemerintah suatu negara adalah badan yang dipercaya untuk menjadi pengurus tunggal kekayaan negara dan keuangan. Rasulullah Saw adalah kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru dibidang keuangan negara diabad ketujuh, yaitu semua hasil pengumpulan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu dan kemudian dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan negara. Hasil pengumpulan itu adalah milik negara dan bukan milik individu.<sup>14</sup>

Pengertian pengawasan harta dalam aturan harta Islam kadang tidak berbeda menurut para penulis modern dalam harta umum yaitu mengikuti aturan-aturan, kaidah dan petunjuk tertentu yang bertujuan untuk menjaga harta umum, mengembangkan dan melindunginya, baik dalam mengumpulkan atau mengeluarkannya dan mengawasinya untuk mencegah

<sup>12</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), "*Ekonomi Islam*", hal. 515

<sup>13</sup> M.Nazori Majid, "*Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya Dengan Ekonomi Kekinian*" (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PEI) STIS Yogyakarta, 2003)/ hal. 202

<sup>14</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), "*Ekonomi Islam*", hal. 490

kelalaian dan membenarkan kesalahan agar harta umum tetap menjadi sarana untuk mewujudkan kemaslahatan umat secara menyeluruh.<sup>15</sup>

Pengawasan harta dalam aturan harta Islam mempunyai peran yang penting karena ia merupakan alat untuk melindungi sumber *Baitul al-Maal* dan menjaganya dari setiap kesia-siaan, baik ke sia-siaan penguasa atau rakyat. Keduanya saling mengawasi untuk menjaga sumber *baitul al- maal* dan melindunginya dari pelanggaran dan untuk memastikan pengumpulan dan pengeluarannya sesuai dengan kaidah syariah<sup>16</sup>. Sebagaimana yang diperingatkan oleh Abu Yusuf bahwa uang publik adalah amanah yang akan dimintakan pertanggungjawabannya maka harus digunakan sebaik-baiknya untuk kemaslahatan rakyat.<sup>17</sup>

Pengertian pengawasan dan pengaturan harta negara dalam Islam memang memiliki kesamaan dengan pengertian yang dibuat oleh para ekonomi modern. Namun, tidak berarti memiliki kesamaan dalam semua tujuan dan cara. Karena pengawasan dan pengaturan harta dalam Islam mempunyai kelebihan dengan dasar-dasar aqidah dan akhlak yang bersumber dari Al-Qur'an dan Hadist. Karena itu ia mempunyai tujuan-tujuan dan cara yang tidak ada dalam sistem lain.<sup>18</sup>

M.Abdul Mannan didalam bukunya yang berjudul *Ekonomi Islam teori dan praktek*, beliau menandakan bahwa dari semua kitab agama masa dahulu, Al-Qur'anlah satu-satunya kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pendapatan dan pengeluaran atau lebih yang dikenal dengan kebijakan fiskal. Menurutnya pula kebijakan fiskal dalam suatu negara harus sepenuhnya sesuai dengan prinsip hukum dan nilai-nilai Islam. Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dalam ekonomi Islam tentang kebijakan fiskal atau anggaran pendapatan dan belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat

<sup>15</sup> Jaribah bin Ahmad Al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Khattab*, Penerjemah H. Asmuni Salihan zamakhsyari, (Jakarta: Khalifa 2006), hal. 619

<sup>16</sup> Ibid, hal. 620

<sup>17</sup> Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari masa klasik hingga kontemporer*, hal. 70

<sup>18</sup> Jaribah bin Ahmad al-Haritsi, *Fikih Ekonomi Umar bin Khatthab*, hal. 620.

yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama.<sup>19</sup>

Berbeda dari ekonomi konvensional, namun ada kesatuan yaitu dari segi sama-sama menganalisis dan membuat kebijakan ekonomi. Tujuan dari semua aktivitas ekonomi bagi semua manusia adalah untuk memaksimalkan kesejahteraan hidup manusia dan kebijakan publik adalah suatu alat untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>20</sup> pada sistem konvensional konsep kesejahteraan hidup adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum bagi individu didunia dan di akhirat serta peningkatan spiritual lebih ditekankan dari pada pemilikan material.

Kebijakan fiskal dalam ekonomi kapitalis bertujuan untuk:

- a Pengalokasian sumber daya secara efisiensi
- b Pencapaian dan stabilitas ekonomi
- c Mendorong pertumbuhan ekonomi dan yang akhir-akhir ini muncul adalah:
- d Pencapaian distribusi pendapatan yang sesuai sebagaimana ditunjukkan oleh Faridi dan Salama (dua orang pakar ekonomi Islam) bahwa tujuan ini akan tetap sah diterapkan dalam sistem ekonomi Islam walaupun penafsiran mereka akan menjadi berbeda<sup>21</sup>

Kebijakan fiskal dalam ekonomi Islam akan dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang sama dalam ekonomi non-Islam ditambah dengan tujuan lain yang terkandung dalam aturan (doktrin Islam) ada tiga tujuan yang dikenal dalam Islam<sup>22</sup>

<sup>19</sup> M.Abdul. Mannan (Terj) , *Ekonomi Islam Teori dan Praktek*, (Jakarta; PT Internesa, 1992), hal. 230

<sup>20</sup> Muhammad, *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: Salemba empat, 2002), hal. 197-198

<sup>21</sup> M.Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, hal. 205

<sup>22</sup> Sayyed Afza Perzada, *Reading In Islamic Fiscal Policy*, (Delhi: Adam Publishers & distributors , 1996), hal. 88-89

- a Islam menetapkan tingkatan yang mulia (tinggi) persamaan dan demokrasi, diantara prinsip-prinsip dan hukum yang lain, prinsip mendasar adalah agar kekayaan (harta) itu tidak hanya beredar diantara segelintir orang kaya. Hal ini mengambil tindakan bahwa ekonomi Islam harus lebih berperan dalam setiap anggota masyarakat.
- b Islam melarang pembayaran bunga atas segala bentuk pinjaman. Hal ini menunjukkan bahwa ekonomi Islam tidak akan menggunakan perangkat bunga dalam tujuan mencapai tingkat keseimbangan pada pasar uang (keseimbangan antara permintaan dan penawaran uang)
- c Ekonomi Islam akan dikelola untuk membantu dan mendukung ekonomi masyarakat yang terbelakang dan untuk memajukan dan menyebarkan ajaran Islam seluas mungkin.

Dengan demikian sebagian dari pengeluaran pemerintah akan diperuntukkan untuk kegiatan-kegiatan yang sesuai Syari'ah dan meningkatkan kesejahteraan saudara muslim yang kehidupannya kurang berkembang (terbelakang)

Tujuan dan fungsi yang paling penting untuk dijadikan bahan diskusi dalam rangka mengenali karakteristik fundamental sistem keuangan dan fiskal Islam dalam ekonomi Islam adalah sebagai berikut: (1) kelayakan ekonomi yang luas berlandaskan full employment dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang optimum, (2) keadilan sosio ekonomi dengan pemerataan distribusi pendapatan dan kesejahteraan, (3) stabilitas dalam nilai uang sehingga memungkinkan *medium of exchange* dapat dipergunakan sebagai satuan perhitungan, patokan yang adil dalam penanggungan pembayaran, perilaku yang adil dalam penanggungan

pembayaran , dan nilai tukar yang stabil. (4) penagihan yang efektif dari semua jasa biasanya diterapkan dari sistem perbankan.<sup>23</sup>

Kebijakan fiskal dalam Islam tidak lepas dari kendali politik ekonomi (*as-Siyasatu al-Iqtishadi*) yang bertujuan sebagaimana yang dikemukakan Abdurrahman al-Maliki, yaitu menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer (*al-hajat al-asasiyah/basic needs*) per individu secara menyeluruh dan membawa tiap-tiap individu diantara mereka dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan sekunder dan tersiernya (*al-hajat al-kamaliyah*) sesuai kadar kemampuannya<sup>24</sup>

Kita akui bahwa pemerintah memiliki otoritas penuh terhadap kebijakan dan pengaturan yang diputuskan olehnya dengan persyaratan bahwa keputusan pengambilan kebijakan harus berkesesuaian dengan nilai dan tujuan syariat, sejumlah sarjana muslim mendukung pandangan bahwa kekuasaan politik sangat dibutuhkan dengan tujuan untuk memperkuat ajaran sepenuhnya baik secara personal maupun dalam kehidupan sosial.<sup>25</sup>

## 2 Sumber Keuangan Negara

Pada masa-masa awal pemerintahan kota Madinah, pendapatan dan pengeluaran hampir tidak ada. Rasulullah saw sendiri sebagai seorang kepala negara, pemimpin dibidang hukum, pemimpin dan penanggungjawab dari keseluruhan administrasi tidak mendapat gaji sedikit pun dari negara atau masyarakat, kecuali hadiah kecil yang umumnya berupa bahan makanan. Pada tahun kedua setelah hijrah, sedekah fitrah diwajibkan. Sedekah ini diwajibkan setiap bulan Ramadhan. Semua *zakat* adalah sedekah, sedangkan sedekah wajib disebut *zakat*. *Zakat* mulai diwajibkan pembayarannya pada tahun kesembilan Hijrah. Dengan adanya

<sup>23</sup> M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, hal. 213-214

<sup>24</sup> Mustafa Edwin Nasution, Dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), hal. 225

<sup>25</sup> A.A.Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taymiyah*, (Surabaya: PT Bina Ilmu , 1997), hal. 216

perintah wajib ini, mulai ditentukan para pegawai pengelolaannya yang mana mereka tidak digaji secara resmi, tetapi mereka mendapat bayaran tertentu dari dana zakat. Sampai tahun keempat Hijrah, pendapatan dan sumber daya negara masih sangat kecil. Kekayaan pertama diperoleh dari Banu Nadhir, salah satu suku yang tinggal dipinggiran Madinah.<sup>26</sup>

Kuangan publik merupakan sistem kebijakan keuangan suatu Negara. Oleh karenanya, didalam sistem keuangan publik akan dibahas tiga komponen pokok sumber keuangan Negara, yaitu penerimaan Negara, pengeluaran Negara dan utang dalam prespektif ekonomi Islam.

#### a. Sumber Penerimaan Negara

Dalam perekonomian kapitalis. Sumber penerimaan negara berupa pajak dan hutang. Di luar sumber utama penerimaan Negara tersebut, Negara juga memperoleh pendapatannya dari restribusi (pungutan/ semacam pajak yang berlaku di tingkat daerah), keuntungan BUMN, denda-denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah, pencetakan utang kertas, hasil undian negara (seperti SDSB), dan hadiah (hibah)<sup>27</sup>.

Hal tersebut berbeda dengan keuangan publik dari sisi penerimaan *Baitul Mal*. *Pertama*, dilihat dari pos bagian *Fai'* dan *Kharaj*. Dalam bagian ini, sebagian seksi-seksi penerimaan *Baitul Mal* berhubungan langsung dengan dakwah dan jihad. *Daulah Khilafah* yang menyebarkan Islam ke seluruh penjuru dunia dan jika berhasil melakukan penaklukan (*futuhat*) baik di Negeri-negeri Islam yang sebelumnya berada dalam kekuasaan bangsa-

<sup>26</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas Kerja Sama dengan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, hal. 487

<sup>27</sup> Paul Samuelson dan William D. Nordhaus, *Mikro Ekonomi; Edisi Keempatbelas*, (Macroeconomics, Fourteenth Edition), alih bahasa Haris Munandar dkk, cet.v, (Jakarta: Erlangga, 1997), hal. 377

bangsa kafir,<sup>28</sup> maupun di Negeri-negeri bangsa kafir itu sendiri, maka akan banyak pemasukan *Baitul Mal* dari *anfal* atau *ghanimah*(spoils),*fai'* (booties).<sup>29</sup>

Sumber penerimaan Negara dalam Islam dapat diperoleh melalui: pendapatan *zakat*, *ghanimah*, *fai'*,*kharaj* dan *jizyah*. Sumber-sumber inilah yang berlaku pada masa Nabi Muhammad Saw.

(1) *Zakat* ,

Pengeluaran/ pembayaran *zakat* di dalam Islam mulai efektif dilaksanakan sejak setelah hijrah dan terbentuknya Negara Islam di Madinah. *Zakat* merupakan sumber pertama dan terpenting dari penerimaan Negara, pada awal pemerintahan Islam. Perlu dicatat, bahwa *zakat* bukanlah merupakan sumber penerimaan biasa yang bagi Negara-negara di dunia, karena itu juga tidak dianggap sebagai sumber pembiayaan utama. Dengan demikian, Negara bertanggungjawab dalam penghimpunan dan menggunakannya secara layak dan penghasilan dari *zakat* tidak boleh di campur dengan penerimaan publik lainnya.

Tugas Negara adalah memungut *zakat* dari kaum Muslimin dan mengumpulkannya di *Baitul Mal* pada pos Bagian Shadaqah, kemudian menyalurkannya sesuai ketentuan *syara'*.<sup>30</sup> Jika wajib *zakat* menolak membayar *zakat*, inaka Negara berhak memaksanya agar memenuhi kewajibannya.

*Zakat* adalah ibadah wajib yang hampir selalu disebut didalam al-Qur'an bersama kewajiban sholat. Dengan menempatkan hukum *zakat* sebagai wajib, Islam menghendaki agar kaum muslimin sejak sedini mungkin memperhatikan program *welfare*. Dengan

<sup>28</sup> Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, cet.VII (Yogyakarta; BPEF-Yogyakarta, 1997,) hal. 95-96.

<sup>29</sup> *Anfal* dan *Ghanimah* mengandung pengertian yang sama, yaitu segala sesuatu yang dikuasai kaum Muslimin dari harta orang kafir melalui peperangan di medan perang. Lihat; Abdul Qadim Zallum, *Sistem Keuangan.*, hal. 25

<sup>30</sup> Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, (*Musykilah al-Faqr wakaifa 'alajaha al-Islam*), alih bahasa Syafril Halim, cet.1, (Jakarta:Gema Insani Press, 11995), hal. 106-107

demikian zakat merupakan pungutan yang bertujuan khusus (*spesifik purpose tax*) dimana Negara wajib menggunakan, singkatnya, untuk dana kemiskinan.<sup>31</sup>

(2) *Ghanimah*

Merupakan jenis barang bergerak, yang bisa dipindahkan, diperoleh dalam peperangan melawan musuh. Anggota pasukan akan mendapatkan bagian sebesar empat perlima. Al-Qur'an telah mengatur hal itu secara jelas, *yaitu*: Katakanlah, sesungguhnya apa saja yang kamu peroleh sebagai rampasan perang (*ghanimah*), maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan Ibnu Sabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang Kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di Hari (*Furqan*), yaitu hari bertemunya dua pasukan. *Ghanimah* merupakan sumber yang berarti bagi negara Islam waktu itu, karena masa itu sering terjadi perang suci. Perintah persoalan *ghanimah* turun setelah Perang Badar, pada tahun kedua Hijrah ke Madinah.

(3) *Fai'*

Menurut ajaran Islam, bagi orang yang tidak beriman dan mereka takluk maka pasukan akan mendapatkan harta rampasan, yang disebut dengan *fai'*. *Fai'* merupakan sumber penerimaan dari Negara Islam dan sumber pembiayaan Negara, sebagaimana digambarkan dalam firman Allah dalam surat al-Hasyr (59): 6 :

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَى مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

٦

<sup>31</sup>Ahmad Ifham Shalihin, *Ekonomi Syariah*, (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama,2010), hal. 24

Artinya:“ Dan apa saja harta rampasan (fai’) yang diberikan oleh Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda mereka), maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap siapa saja yang dikhendaki-Nya. Dan,Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.”<sup>32</sup>(Qs,al-Hasyr (59): 6)<sup>33</sup>

Dari ayat diatas jelas, bahwa pengaturan *fai’* diatur oleh Rasulullah Saw. sebagai harta Negara dan dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat umum, seperti fungsi kelima dari penggunaan *ghanimah*. Alokasi dari pembagiannya berbeda-beda dari satu kepada pemerintah kepada yang lainnya, tergantung pada kebijaksanaan masing-masing kepada Negara dan lembaga musyawarah yang dipimpinnya.

(4) *Kharaj* atau biasa disebut dengan pajak tanah. Dalam pelaksanaannya , *kharaj* dibedakan menjadi dua, yaitu proporsional dan tetap.

(5) *Jizyah*,

Adalah hak yang diberikan Allah SWT kepada kaum Muslimin dari orang-orang kafir, karena adanya ketundukan mereka kepada pemerintahan Islam. Jizyah merupakan harta umum yang akan dibagikan untuk kemaslahatan seluruh rakyat, dan wajib diambil setelah melewati satu tahun, serta tidak wajib sebelum satu tahun. Jizyah ini wajib berdasarkan nash Al-Qur’an.Allah SWT berfirman:

قَدِيلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ  
مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ، وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ  
أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ  
صَاغِرُونَ ﴿٢٩﴾

Artinya: “Sampai mereka membayar jizyah dengan patuh, sedang mereka dalam keadaan tunduk.” (QS. At-Taubah:29)<sup>34</sup>

(6) Aset dan Perusahaan Negara,

<sup>32</sup> Qs. Al-Hasyr (59):6

<sup>34</sup> Habib Nazir, dkk. *Ensiklopedi Ekonomi Islam dan Perbankan Syariah* , hal. 340

Disamping Negara mendapatkan penerimaan berupa zakat, yang bisa dibayarkan dalam bentuk barang ataupun uang, Negara Islam memiliki sumber pendapatan negara dalam bentuk barang, yaitu *ghanimah*, dan *fa'i*. Kedua harta ini diperoleh dari masyarakat non muslim, baik melalui pemaksaan perang ataupun melalui jalan damai. Meskipun demikian, harta *ghanimah* bukanlah merupakan tujuan utama peperangan. Sebagian besar harta *ghanimah* dipergunakan untuk kesejahteraan tentara dan sebagian kecil untuk umat Islam. Anggota pasukan akan mendapatkan bagian sebesar empat perlima atau delapan puluh persen.<sup>35</sup>

#### b. Pengeluaran Negara

Keuangan publik diarahkan untuk mewujudkan tujuan negara Muslim, inilah tugas pemerintahan dalam Negara Muslim untuk menggunakan keuangan tersebut dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat dan meningkatkan ketaqwaan masyarakat. Jadi, sebagian besar anggaran pemerintah akan digunakan pada aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk meningkatkan Islam dan meningkatkan kesejahteraan Muslim.

Dalam pembahasan keuangan publik dari sisi pengeluaran Negara ini, kami akan memfokuskan pada keuangan publik yang bertujuan mengatur distribusi ekonomi. Aspek politik dari keuangan publik yang dilakukan oleh khalifah adalah dalam rangka mengurus dan melayani umat. Kemudian dilihat dari bagaimana Islam memecahkan problematika ekonomi, maka berdasarkan kajian fakta permasalahan ekonomi terletak pada bagaimana distribusi harta dan jasa ditengah-tengah masyarakat<sup>36</sup> sehingga titik berat pemecahan permasalahan ekonomi adalah bagaimana menciptakan suatu mekanisme distribusi ekonomi yang adil. Allah SWT mengingatkan kita tentang betapa sangat urgennya masalah distribusi harta ini dalam firman-Nya:

<sup>35</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), *Ekonomi Islam*, hal. 515

<sup>36</sup> Taqiyuddin an-Nabhani, *The Economic system of Islam* (London: Al-Khilafah Publication, 1421 AH/2000 CE), hal. 26

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَالرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَى  
 وَالْيَتَامَى وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ  
 مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا  
 اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Artinya: “.....Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu...”<sup>37</sup> ( Qs, al-Hasyr:7)

Karena itu, keuangan publik di dalam Islam didasari oleh suatu politik ekonomi (*as-Siyasatu al-Iqtishadi*) yang bertujuan mencapai distribusi ekonomi yang adil, sebagaimana yang dikemukakan Abdurrahman Al-Maliki, yaitu menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer (*al-Hajat al-Asasih/ basic needs*) perindividu secara menyeluruh, dan membantu tiap-tiap individu di antara mereka dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan sekunder dan tersiernya (*al-hajat al-kamaliyah*) sesuai kadar kemampuannya.<sup>38</sup>

Jaminan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer ini meliputi; pertama, jaminan kebutuhan-kebutuhan primer bagi tiap-tiap individu dan kedua, jaminan kebutuhan-kebutuhan primer bagi rakyat secara keseluruhan.<sup>39</sup>

### c. Utang Negara

Utang dalam lingkup kebijakan keuangan Negara dibagi menjadi dua, yaitu utang negara/pemerintah dan utang swasta. Utang pemerintah adalah pinjaman yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah (*public debt*), sedangkan utang swasta adalah pinjaman

<sup>37</sup> Qs Al-Hasy:7

<sup>38</sup> Abdurrahman al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, (*as-Siyasatu al-Iqtishadiyatu al-Mutsla*), alih bahasa Ibnu Sholah, cet.1, (Bangil: Al-Izzah, 2001), hal. 159. Lihat juga Taqiyyuddin an-Nabhani, *The Economic System of Islam.*, hal.51-52, dan Abdul Aziz Al-Badri, *Hidup Sejahtera dalam Naungan Islam*, (*Al Islam, Dlaaminun Lil Haajat al-Asasih likulli fardin wa ya 'malu lirafaahiyathi*), cet. VIII, (Jakarta; Gema Insani Pers, 1999), hal. 37

<sup>39</sup> Abdurrahman al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam.*, hal. 168.

pihak swasta, baik perorangan maupun perseroan (*private debt*)<sup>40</sup>. Utang<sup>41</sup> Negara berasal dari utang dalam negeri maupun luar negeri. Kenyataannya bahwa di dalam Islam semua pinjaman harus dilakukan dengan menggunakan pendekatan bebas-bunga. Pinjaman dapat diperoleh dengan cara langsung dari publik atau secara tidak langsung dalam bentuk pinjaman yang dilakukan karena menggambarkan buruknya situasi harga pada umumnya. Dengan demikian pinjaman ini dilakukan untuk menstabilkan harga. Pinjaman dari negara lain yang menggunakan sistem bebas-bunga pada umumnya salah untuk didapatkan. Oleh karenanya, suatu negara tertentu mungkin akan mendapatkan dari negara lain, yang sepaham. Akan tetapi, didalam umat Islam, hal tersebut merupakan tugas bagi negara-negara kaya untuk membantu, kepada negara-negara Muslim yang miskin.<sup>42</sup>

Bagi Negara-negara berkembang sebagian besar ketidakmampuan keuangannya ditutupi dengan jalan melakukan pinjaman luar negeri.<sup>43</sup> Akibatnya Negara-negara kreditur dan lembaga keuangan Internasional seperti bank dunia dan ADB termasuk IMF dapat mengontrol kebijakan ekonomi dan politik Negara yang bersangkutan sehingga kebijakan-kebijakan yang lahir di Negara tersebut sangat merugikan rakyatnya sendiri dan hanya memberikan keuntungan kepada Negara-negara kreditur, investor asing dan swasta.<sup>44</sup>

Utang Negara dapat dihitung dari selisih investasi dengan saving (*saving Investment Gap*). Semakin kecil *Saving* semakin besar *Gap In*, sehingga memerlukan utang yang

<sup>40</sup> Nurul Huda, Dkk. *Keuangan Publik Islam; Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, hal. 245

<sup>41</sup> Utang dalam bahasa arab, utang (*al-Dayn*) merupakan sesuatu yang berada dalam tanggungjawab orang lain (ما يثبت فدية). Dayn disebut juga dengan *wasfu al-Dzimmah* (sesuatu yang mesti dilunasi atau diselesaikan), secara terminologi utang adalah sejumlah uang yang sesuatu yang dapat dinilai dengan uang yang diterima dari pihak lain berdasarkan persetujuan dengan kewajiban mengembalikan atau melunasi (*debt*). Lihat dalam bukunya, Nurul Huda, Dkk. *Keuangan Publik Islam....*”, hal. 239

<sup>42</sup> Muhammad, *Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam*, hal. 198-202

<sup>43</sup> Di Indonesia, sejak pemerintahan orde baru negeri ini dinabobokkan oleh utang luar negeri. Karena utang luar negeri di masukkan kedalam pos penerimaan pembangunan sehingga anggaran negara menjadi seimbang, padahal APBN mengalami defisit. Dan sejak tahun 1986, APBN telah mengalami transfer negatif, karena jumlah utang yang ditarik lebih kecil dari pada jumlah utang yang harus dibayar.

<sup>44</sup> Misalnya kebijakan BLBI dan rekapitalisasi perbankan ribawi di Indonesia yang meninggalkan utang dalam negeri sebesar RP 650 triliun, pemberian release and discharge (R & D) terhadap para konglomerat hitam, privatisasi BUMN seperti indosat, pembukaan sektor-sektor usaha ekonomi di dalam negeri dari hulu ke hilir bagi investor asing, pengurangan dan penghapusan subsidi.

semakin besar. Namun kecenderungan saat ini utang melalui defisit anggaran sudah tidak disukai. The European Community membatasi defisit anggaran tiga persen dari GDP. Cara lain melihat masalah ini adalah dengan meningkatkan jumlah saving, sehingga jumlah utang dapat ditekan pada jumlah minimal. Secara teori ekonomi, semakin besar saving semakin cepat pertumbuhan ekonomi. Data IMF juga menunjukkan hal yang sama. Pertanyaannya mengapa suatu negara mempunyai tingkat saving yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara lain? apakah tingkat bunga yang tinggi akan mendorong saving yang tinggi pula.

Utang Negara baik yang berasal dari utang dalam negeri maupun utang luar negeri merupakan hal yang kurang disukai dalam ekonomi Syari'ah. Terbukti dengan kenyataan bahwa Rasulullah Saw dengan Khulafaur Rasyidin (Khalifah yang empat) hanya sekali melakukan anggaran defisit. Dalam ilmu ekonomi hal ini akan mencegah ekspansi moneter yang selanjutnya mengontrol inflasi kestabilan nilai tukar uang. Utang yang dilakukan dalam jangka waktu yang panjang menunjukkan ketidakefektifan fungsi utang itu sendiri karena hal itu berarti melanggengkan *saving investment gap* dalam jangka waktu pendek dapat diatasi dengan utang sebagaimana pernah dilakukan Rasulullah ketika jatuhnya kota Makkah, yang dilunasi sebelum satu tahun yaitu setelah perang Hunayn.

Namun bila *saving investment gap* berlangsung dalam jangka waktu yang panjang, maka solusinya adalah dengan mengontrol kredit konsumtif melalui kebijakan fiskal. Instrument bunga bukan merupakan instrument yang efektif untuk mempengaruhi tingkat *saving*.<sup>45</sup>

### 3 Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Publik Islam

Ibnu Taymiyah dalam bukunya fatawa sangat mendukung perlunya anggaran dan pengaturan yang keras terhadap keuangan. Dia mengatakan Penerimaan itu berada dalam

<sup>45</sup> Habib Nazir, dkk., *Ensiklopedi Ekonomi dan Perbankan Syari'ah*, (Bandung: Kafa Publishing, 2008), hal.656-657

jaminan kepala Pemerintahan, harus diurus sebaik-baiknya, dalam usaha yang dibenarkan oleh Kitab Allah, administrator harus diangkat, jika urusan itu belum ada yang menanganinya...seorang inspektur jenderal harus diangkat untuk mengawasi seluruh administrator dan kolektor, sesuai dengan kebutuhan.<sup>46</sup>

Secara singkat dapat dikatakan menurut Ibnu Taymiyah, penguasa bebas menentukan cara mengorganisasi administrasi keuangannya dan mengontrol barang-barang publik, dengan cara belajar dari pengalamannya sendiri atau mengambil dari pengalaman orang lain, yang lebih penting itu harus memilih person yang jujur dan mampu dan mampu mengurusinya itu dengan sebaik-baiknya.<sup>47</sup>

#### a **Kebijakan Pendapatan Ekonomi Islam**

Islam telah menentukan sector-sector penerimaan pemerintah, melalui *zakat, ghanimah, fai', Jizyah, kharaj, shadaqah* dan lain-lain. Jika diklasifikasikan maka pendapatan tersebut ada yang bersifat rutin seperti: *zakat, jizyah, kharaj, ushur, infak, dan shadaqah* serta pajak jika diperlukan, dan ada yang bersifat temporer seperti: *ghanimah, fai'* dan harta yang tidak ada pewarisnya.

Secara umum ada kaidah-kaidah syar'iyah yang membatasi kebijakan pendapatan tersebut. Khaf (1999) berpendapat sedikitnya ada tiga prosedur yang harus dilakukan pemerintah Islam modern dalam pendapatan kebijakan fiskalnya dengan asumsi bahwa pemerintah tersebut sepakat dengan adanya kebijakan pungutan pajak (terlepas dari ikhtilaf ulama mengenai pajak).<sup>48</sup>

<sup>46</sup> A.A.Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taymiyah*, hal. 271-272

<sup>47</sup> Ibid, hal. 216

<sup>48</sup> Mustofa Edwin Nasution, dkk. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, hal. 221

## 1) Kaidah Syar'iyah yang Berkaitan dengan Kebijakan Pungutan Pajak

Secara singkat zakat bisa dikatakan sebagai institusi keuangan publik, khas dengan alasan sebagai berikut:<sup>49</sup>

- (a) Ia hanya diwajibkan kepada muslim dan pada dasarnya didistribusikan hanya kepada Muslim. Namun non-Muslim bisa mendapatkan pendapatan zakat dengan syarat *fay'* publik tidak mencukupi untuk mereka. Dengan demikian, sifat "publik" dalam zakat pada dasarnya bersifat spesifik.
- (b) Zakat sebagai sumber pendapatan dipisahkan dari sumber pendapatan lainnya, berbagai pendapatan baru, bisa dikategorikan dalam *fay'* kecuali untuk zakat, dengan demikian dalam Islam gagasan pendapatan publik secara umum di representasikan oleh *fay'*, sementara pendapatan publik dalam pengertian khusus direpresentasikan oleh zakat.
- (c) Zakat bukan pajak dalam pengertian bahwa ia berfungsi bahkan tanpa adanya pemerintah. Namun, dalam keuangan publik pemerintah adalah *raison d'etre-nya*, sifat khusus zakat terletak pada fakta bahwa ia terus bisa memiliki fungsi distributif keuangan publik sekalipun pemerintah tidak ada disana
- (d) Peran Nabi dalam kaitannya dengan zakat, terlepas dari posisinya sebagai legislator, hanya mengelola pengumpulan dan pendistribusiannya tanpa beliau mendapatkan hak untuk memperoleh bagian. Khalifah setelahnya di beri kekuasaan serupa untuk mengumpulkan dan mendistribusikannya, tetapi mereka mendapatkan bagian dibawah ketentuan *Al-Qur'an* sebagai '*Amilin*.

---

<sup>49</sup> Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam Reinterpretasi Zakat dan pajak, Studi Kitab al-Amwal Abu Ubaid*, hal. 211

- (e) Keluarga dan keluarga dekat Nabi tidak diperbolehkan mendapatkan bagian dari zakat hanya selama Nabi masih hidup. Namun, setelah Nabi wafat mereka adalah sama dengan publik pada umumnya berkaitan dengan penerima zakat.

Selain fleksibilitas pembayaran zakat, dimana Rasul dan Khalifah diberlakukan *Regressive Rate* untuk zakat peternakan dan perhitungan zakat perdagangan berdasarkan besarnya keuntungan, bukan atas harga jual.

Yang dimaksud dengan *Regressive Rate* adalah penurunan Rate karena jumlah hewan ternak yang dipelihara semakin banyak. Kebijakan *Regressive Rate* ini akan mendorong peternak untuk memperbesar skala usahanya dengan biaya produksi yang rendah. Hal ini mengakibatkan semakin besarnya *supply* hewan ternak dengan harga yang relative murah<sup>50</sup>

Sedangkan untuk sistem perhitungan zakat perdagangan berdasarkan keuntungan (*Profit* atau *Quasi-rent*) tidak mempengaruhi kurva penawaran sehingga jumlah barang yang ditawarkan tidak berkurang dan tidak terjadi kenaikan harga jual. Hal ini bahkan menjadi insentif bagi pedagang untuk mencari keuntungan sejalan dengan kewajibannya membayar zakat. Jumlah zakat yang diterima akan meningkat seiring dengan meningkatnya keuntungan pedagang<sup>51</sup>.

Jika dibandingkan dengan sistem pajak pertambahan nilai (PPN) , pengenaan pajak terhadap harga jual akan menyebabkan berkurangnya penawaran barang diparan dan harga jual naik.

<sup>50</sup> Adiwarmarman.A.Karim, "*Ekonomi Makro Islami*", hal. 247-251

<sup>51</sup> Ibid.,

## 2) Kaidah-kaidah Syar'iyah yang Berkaitan dengan Hasil Pendapatan yang Berasal dari Aset Pemerintah.

Ini adalah sumber pendapatan yang baru diperkenalkan oleh Walid bin Abdul Malik . ia mendirikan sebuah departemen baru yang bertanggungjawab untuk mengatur investasi yang dilakukan oleh pemerintah. Investasi ini dalam bentuk toko-toko, pabrik, tanah pemerintah dan bangunan lainnya. Pengelolaan Perusahaan Pemerintah ini dapat menjadi sumber pendapatan bagi negara. Perusahaan pemerintah ini dijalankan untuk menghasilkan pendapatan sehingga tidak menimbulkan defisit anggaran yang berkesinambungan dan menjadi beban bagi *Baitul Maal*.<sup>52</sup>

Dalam konteks ekonomi modern saat ini, negara memiliki pos penerimaan yang cukup bervariasi, misalnya berupa penerimaan devisa ataupun keuntungan yang diperoleh dari badan-badan usaha milik negara (BUMN). Dalam konteks ekonomi Islam, BUMN harus dikelola secara profesional dan efisiensi. Pengelolaan BUMN tidak boleh melibatkan penguasa ataupun para pemimpin negara dalam pengaturannya, karena dalam ekonomi politik Islam para pemimpin atau pejabat negara dilarang untuk terlibat dalam aktivitas perekonomian, dengan kata lain pemimpin atau pejabat negara tidak boleh menjadi pelaku pasar. Jika hal itu terjadi, kecenderungan terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme akan semakin besar . abu Bakar sebagai Khalifah pertama pernah mengingatkan sahabatnya Umar bin Khaththab untuk tidak berniaga (bertani), sudah cukup bagi Umar upah yang didapatkannya dari baitul maal. Abu Bakar 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 pelaku pasar.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Sayed afzaal Persade, *Reading In Islamic Fiscal Policy*, hal. 44-47

<sup>53</sup> Ikhwan A. Basri, *Menguak Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik*, (Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia , 2006)hal. 19-20

Menurut kaidah syar'iyah pendapatan dari aset pemerintah dapat dibagi dalam dua kategori: *pertama*, pendapatan dari aset pemerintah yang umum, yaitu berupa investasi aset pemerintah yang dikelola baik oleh pemerintah sendiri atau masyarakat. Ketika aset tersebut dikelola individu masyarakat maka pemerintah berhak menentukan berupa bagian pemerintah dari hasil yang dihasilkan oleh aset tersebut, dengan berpedoman kepada kaidah umum yaitu masalah dan keadilan. *Kedua*, pendapatan yang masyarakat ikut memanfaatkannya adalah berdasarkan kaidah syar'iyah yang menyatakan bahwa manusia berserikat dalam memiliki air, api, garam, dan semisalnya. Kaidah ini dalam konteks pemerintahan modern adalah saran-saran umum yang sangat dibutuhkan masyarakat.<sup>54</sup>

### 3) Kaidah Syar'iyah yang Berkaitan dengan Kebijakan Pajak.

Prinsip ajaran Islam tidak memberikan arahan dibolehkannya pemerintah mengambil sebagian harta milik orang kaya secara paksa (Undang-undang dalam konteks ekonomi modern). Sesulit apapun kehidupan Rasulullah Saw. di Madinah beliau tidak pernah menentukan kebijakan pungutan pajak.<sup>55</sup>

Dalam konteks ekonomi modern pajak merupakan satu-satunya sektor pendapatan terpenting dan terbesar dengan alasan bahwa pendapatan tersebut dialokasikan pada *publik goods* dan mempunyai tujuan sebagai alat redistribusi, penstabilan dan pendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam ekonomi Islam, pungutan semacam ini disebut dengan *dharibah*. *Dharibah* yang dikenal dengan istilah pajak ini adalah harta yang diwajibkan dibayar oleh kaum Muslim untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada saat kondisi baitul maal tidak ada uang/harta.<sup>56</sup> Harta ini merupakan salah satu sumber pendapatan negara selain dari sumber-sumber

<sup>54</sup> Mustofa Edwin Nasution, dkk. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, ha; 221

<sup>55</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) UII, *Ekonomi Islam*, hal., 508

<sup>56</sup> Ibid, hal. 499-500

pendapatan yang telah difardhukan oleh Allah yang telah dinyatakan oleh syara' semisal *jizyah* dan *kharaj*.<sup>57</sup>

Seandainya pungutan pajak tersebut diperbolehkan dalam Islam, maka kaidahnya harus berdasarkan pada kaidah *a'dalah* dan kaidah *dharurah*. Yaitu pungutan tersebut hanya bagi orang yang mampu atau kaya dan untuk pembiayaan yang betul-betul sangat diperlukan dan pemerintah tidak memiliki sector pemasukan lainnya.

Pada masa awal Islam, setiap warga negara Muslim, selain kepadanya dibebankan kewajiban zakat atas harta tertentu, dia juga dikenakan kewajiban pungutan lain oleh negara yang dikenal dengan *dharibah*, seperti pajak kekayaan, pajak pendapatan, pajak kepala dan pajak pemakaian (pajak rumah tangga)<sup>58</sup>.

Yusuf al-Qardhawi menyimpulkan, tidak bolehnya memperhitungkan pajak sebagai kewajiban zakat adalah karena yang demikian akan menghilangkan lembaga zakat itu sendiri, yang berarti menghilangkan salah satu syiar Islam.<sup>59</sup>

Dalam hal pengenaan pungutan wajib, *dharibah* terdapat beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan yaitu:<sup>60</sup>

- (a) *Dharibah* bisa dikenakan untuk berbagai tujuan yaitu:
- (1) untuk menghindari terjadinya pengangguran sumber daya (*Underutilized resources*),
  - (2) dan mewujudkan perdagangan yang *fair*, adil dan efisien.
- (b) *Dharibah*, diperkenankan berdasarkan asas:
- (1) Kebutuhan keuangan negara, tidak bersifat permanen,

<sup>57</sup> Taqiyyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, Penerjemah Mohammah Maghfur Wachid, (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), hal. 262

<sup>58</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam, (P3EI) UII, *Ekonomi Islam*, hal. 501

<sup>59</sup> Ibid, hal. 501-502

<sup>60</sup> Ibid, hal. 509

(2) Keadilan, dalam makna:

- Pembayar *Dharibah* mendapatkan manfaat dari jasa yang diberikan pemerintah
- Proporsional, sesuai dengan kemampuan material individu

c) Besarnya tarif *dharibah* mempertimbangkan beberapa aspek:

- (1) Volume dan nilai produksi, bukan nilai input atau modal yang digunakan
- (2) Peran SDM dalam pengelolaan sumber daya semakin tinggi peran SDM, semakin tinggi peran SDM, semakin rendah tarif *dharibah* yang dikenakan
- (3) Berprinsipkan “tidak menghambat perkembangan usaha
- (4) Berprinsipkan “kemampuan membayar”

Dalam hal perpajakan Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas dimana setelah berabad-abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonom sebagai *canons of taxation* kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya.<sup>61</sup> sistem pajak proporsional (*proportional tax/ Muqasamah*) pada pajak atas tanah / kharaj adalah merupakan salah satu kontribusi beliau dalam instrumen fiskal. Sistem ini menggantikan sistem pajak tetap (*lump-sum tax/misahah wazifah*) yang telah dikenal lebih dahulu.<sup>62</sup>

Dalam sistem pajak proporsional ditetapkan dalam besarnya *rate kharaj* yang ditentukan berdasarkan produktivitas lahan, bukan berdasarkan zona. Produktivitas lahan diukur dari tingkat kesuburan tanah, jumlah produksi, *marketability* produk pertanian yang ditanam dilahan tersebut, dan juga metode irigasinya. Dengan demikian sangatlah mungkin lahan yang bersebelahan dikenakan *rate kharaj* yang berbeda. Dari kebijakan penentuan *rate*

<sup>61</sup>Adiwarman Azwar Karim, *Pemikiran Ekonomi Islam*, hal. 241

<sup>62</sup>Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam dari masa Klasik hingga Kontemporer*, hal. 71

*kharaj* seperti ini menyebabkan pengusaha kecil yang kurang produktif dapat tetap berusaha di lokasi yang baik dan tidak terpinggirkan menjadi pedagang kaki lima.<sup>63</sup>

## b Kebijakan Belanja Ekonomi Islam

Dalam menentukan segala kebijakan yang berkaitan dengan keuangan publik, negara tidak boleh seenaknya sendiri, tetapi harus memperhatikan kemaslahatan berbagai elemen masyarakat. Abu Yusuf dalam Kitabnya *Al-Kharaj* menetapkan prinsip kemaslahatan dan prinsip menjauhkan kepentingan diri sendiri (*al-I'tibar al-Khas*) dari dana publik. Keduanya mutlak diperlukan dalam pengelolaan dana publik yang dikendalikan pemerintah dalam meminimalkan resiko kebocoran dan penyelewengan penggunaannya.<sup>64</sup>

Efisiensi dan efektifitas merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah, yang dalam ajaran Islam dipandu oleh kaidah-kaidah *syar'iyah* dan penentuan skala prioritas. Menurut Chapra, komitmen terhadap nilai-nilai Islam dan *maqashid* harus dilakukan. *Maqashid* akan membantu terutama mereduksi kesimpangsiuran keputusan pengeluaran pemerintah dengan memberikan kriteria untuk membangun prioritas.<sup>65</sup>

Konsep *Maqashid* yang dikemukakan oleh al-Syatibi dapat dijadikan rujukan untuk penentuan prioritas pengeluaran, bahwa tujuan syariat adalah memelihara kemaslahatan umat manusia dan kemaslahatan manusia dapat terealisasi apabila 5 unsur pokok kehidupan manusia dapat diwujudkan dan dipelihara, yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Dalam kerangka ini ia membagi *maqashid* menjadi tiga tingkatan yaitu: *dharuriyat*, *hajjiyat*, dan *tahsiniyat*.<sup>66</sup>

<sup>63</sup>Adiwarman Azwar Karim, *Ekonomi Makro Islam*, hal. 247-251

<sup>64</sup>Ikhwan A. Basri, *Menguak Pemikiran Ekonomi Islam Ulama Klasik*, hal. 31

<sup>65</sup>Umar Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, hal. 287

<sup>66</sup>Karim, Adiwarman Azwar, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, hal. 382

Maqashid akan dapat diperkokoh dengan sandaran kepada enam prinsip dibawah ini yang diambil dari kaidah ushul yang telah dikembangkan selama berabad-abad oleh para fuqaha untuk menyediakan sebuah basis rasional dan konsisten bagi perundang-undangan Islam.<sup>67</sup>

- (1) Kebijakan belanja pemerintah harus senantiasa mengikuti kaidah masalah.
- (2) Menghindari masyaqqah kesulitan dan mudharat harus didahulukan ketimbang melakukan pembenahan.
- (3) Mudharat individu dapat dijadikan alasan demi menghindari mudharat dalam skala umum
- (4) Pengorbanan individu dapat dilakukan dan kepentingan individu dapat dikorbankan demi menghindari kerugian dan pengorbanan dalam skala umum
- (5) Kaidah yang menyatakan bahwa yang mendapatkan manfaat harus siap menanggung beban (yang ingin untung harus siap menanggung kerugian)
- (6) Kaidah yang menyatakan bahwa sesuatu hal yang wajib ditegakkan dan tanpa ditunjang oleh factor penunjang maka lainnya tidak dapat dibangun, maka menegakkan factor penunjang maka lainnya tidak dapat dibangun , maka mennegakkan factor penunjang tersebut menjadi wajib hukumnya.

Kaidah-kaidah tersebut dapat membantu dalam mewujudkan efektifitas dan efesiensi pembelanjaan pemerintahan dalam Islam, sehingga tujuan-tujuan dari pembelanjaan pemerintahan dapat tercapai. Diantara tujuan pembelanjaan dalam pemerintahan Islam<sup>68</sup>:

- (1) Pengeluaran demi mememnuhi hajat kebutuhan masyarakat
- (2) Pengeluaran sebagai alat redistribusi kekayaan
- (3) Pengeluaran yang mengarah pada semakin bertambahnya permintaan efektif

<sup>67</sup>Umar Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, hal. 287

<sup>68</sup>Mustofa Edwin Nasution dkk, *Pengenaln Eksklusif Ekonomi Islam*, hal. 224

- (4) Pengeluaran yang berkaitan dengan investasi dan produksi
- (5) Pengeluaran yang bertujuan menekan tingkat inflasi dengan kebijakan intervensi pasar.

Khusus tentang urusan ekonomi, al-Qur'an memberikan aturan-aturan dasar supaya transaksi ekonomi tidak sampai melanggar norma/etika. Lebih jauh dari itu transaksi ekonomi dan keuangan lebih berorientasi pada keadilan dan kemakmuran rakyat.<sup>69</sup> Sebagaimana firman Allah Swt:


  
 وَلَتَكُنَّ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya: “ Dan hendaklah di antara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh (berbuat) yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar. Dan mereka itulah orang-orang yang beruntung”. (QS al-Imran: 104)<sup>70</sup>

Prinsip-prinsip umum keuangan publik dalam Islam diturunkan dari ayat-ayat al-Qur'an. Perlu dicatat, bahwa al-Qur'an tidak memberikan perincian kebijakan keuangan, tetapi ada beberapa ajaran ekonomi dan prinsip-prinsip pengarah yang menentukan kebijakan semacam itu. Perincian dan prinsip pengarah diklasifikasi oleh Nabi Muhammad saw. untuk tujuan praktis dan fungsional keuangan publik. Dengan demikian, *sunnah Nabi* menjadi sumber penting kedua keuangan publik dalam Islam setelah al-Qur'an..

Sistem administrasi keuangan pada masa Nabi tidaklah kompleks. Nabi hidup di negara kecil Madinah dan kebijakan keuangannya sangat sederhana setelah wafatnya (w.362), negara Islam menembus batas semenanjung Arabia, khususnya selama pemerintahan khalifah Umar (w.664). Kompleksitas dalam pengelolaan keuangan di wilayah taklukan

<sup>69</sup> Muhammaadd ridwan, “*Manajemen Baitul Maal wa Tamwil (BMT)*”, (Yogyakarta: UII Press, 2004) hal. 54

<sup>70</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an Dan terjemahan.*, ( Jakarta: CV Pustaka Al-Kautsar, 2011)...hal,

mendorong perlunya sebuah sistem keuangan publik yang rapih. Meskipun khalifah tidak segan-segan mengambil manfaat dari administrasi negara saat itu, demi tegaknya struktur fungsional dengan semangat Islam, ketentuan terperinci tetap diperlukan bagi pengelolaan keuangan negara yang baru. Karena itu, berdasarkan ayat-ayat al-Qur'an dan sunnah Nabi, berbagai ketentuanpun diadopsi setelah bermusyawarah dan mencapai konsensus (*Ijma'*) para Sahabat Nabi.

Tujuan utama konsensus itu adalah agar yang diadopsi didasarkan pada prinsip-prinsip dasar syariah dan mengarah pada kemaslahatan umum (*maslahah*). Dengan demikian, sumber-sumber gagasan tentang keuangan publik dalam Islam diambil dari: 1) *al-Qur'an*, 2) *Sunnah Nabi*, 3) *Ijma'* (pendapat) dan 4) *penalaran logis (Qiyas)* para ahli hukum Islam tentang kemaslahatan publik.

Dalam sistem keuangan publik Islam, uang publik dipandang sebagai amanah di tangan penguasa dan harus diarahkan, pertama-tama ditujukan pada lapisan masyarakat lemah dan orang-orang miskin sehingga tercipta keamanan masyarakat, kesejahteraan umum dan pendistribusian pendapatan yang adil di antara berbagai lapisan masyarakat. al-Qur'an menyatakan didalam QS. Al-hasyr [59]: 7

مَا آتَاكُمُ اللَّهُ عَلَىٰ رُءُوسِهِمْ مِن نِّعَةٍ فَكُلُوا وَاشْرَبُوا وَاسْتَعْبُدُوا لِلَّهِ رَبَّكُمْ وَأَنِسُوا ۚ أُولَٰئِكَ الْأَنْبِيَاءُ ۗ إِن كُنْتُمْ كٰفِرِينَ ۖ

وَمَا آتَاكُمُ اللَّهُ عَلَىٰ رُءُوسِهِمْ مِن نِّعَةٍ فَكُلُوا وَاشْرَبُوا وَاسْتَعْبُدُوا لِلَّهِ رَبَّكُمْ وَأَنِسُوا ۚ أُولَٰئِكَ الْأَنْبِيَاءُ ۗ إِن كُنْتُمْ كٰفِرِينَ ۖ

وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

**Artinya:** " Apa saja harta rampasan Fai' yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (yang berasal) dari penduduk beberapa negeri, adalah untuk Allah, Rasul, Kerabat (Rasul), anak-anak Yatim, orang-orang miskin dan untuk orang-orang yang dalam perjalanan, agar harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah. Dan apa yang dilarang bagimu maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sungguh, Allah sangat keras hukuman-Nya." (Qs. Al-Hasyr:7)<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahannya....., hal. 546, dan lihat juga buku karya Mardani, *Ayat-ayat Dan Hadis Ekonomi Syariah*, Ed.1, cet.1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal 87

Sesungguhnya yang dijadikan sandaran disini adalah lafadz umum (*al-Ibrotu bi umumil lafdzi*) bukan disandarkan kepada sebab yang khusus, hal ini berlaku pada semua ayat atau surat yang turun jika sebabnya khusus dan lafadznya umum.<sup>72</sup> Disamping memenuhi tujuan ini, kesejahteraan umum masyarakat dan pertumbuhan ekonomi merupakan fokus kebijakan keuangan dalam Islam awal. Faqih terkemuka dan perencanaan keuangan Islam abad ke-2, Abu Yusuf menyarankan penguasa, “*anda bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat dan harus melakukan apa saja yang menurut anda baik bagi mereka*”.<sup>73</sup>

#### 4 Peran Negara dalam Keuangan Publik

Teori Keuangan Publik selalu terkait dengan peran Negara dalam kehidupan ekonomi. Negara dibutuhkan karena berperan untuk memenuhi kebutuhan kolektif warga negaranya. Peran ini dirasionalisasikan dalam mekanisme tanah, karena pasar sendiri tak dapat memenuhi seluruh fungsi ekonomi dan kebijakan keuangan perlu dikawal oleh negara.

Dalam sistem pemerintahan Islam, organisasi mendapat perhatian utama. Nabi Muhammad menekankan pentingnya organisasi kajian umum. Pemikir terkemuka abad ke-5, Al-Mawardi berpendapat bahwa pelaksanaan imamah (kepemimpinan politik keagamaan) merupakan kekuasaan *absolut* (mutlak) dan pembentukannya merupakan suatu keharusan demi terpeliharanya agama dan pengelolaan dunia.<sup>74</sup> Negara yang dijalankan dengan prinsip Islami pada hakikatnya memiliki tujuan yang besar, yakni untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum untuk seluruh masyarakatnya, memerangi ketidakadilan oleh pemerintah maupun antara anggota masyarakat, dan menjalankan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan, semua tujuan itu harus dijalankan dengan dilandasi keadilan. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, negara memiliki kekuasaan untuk berperan dalam mengelola keuangan publik khususnya yang berkaitan mengelola anggaran dan belanja pemerintah. Dalam sebuah sistem

<sup>72</sup> Muhammad umar huwaith, *Sejarah Turunnya Al-Qur'an* (kairo:daar surq::tt) ,hal.75

<sup>73</sup> Abu yusuf, “*kitab al-kharaj*” (beirut: dar-alma'arif,1979), h.119

<sup>74</sup> Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, hal. 59

ekonomi dan negara yang Islami, maka negara harus mengelola keuangan negara dengan prinsip syariah pula. Baik dari sisi penerimaan maupun pengeluarannya. Untuk sisi penerimaan, Negara harus mampu mengumpulkan pendapatan negara dari jalan yang sesuai dengan syariat Islam. Instrumen yang sesuai dengan syariat Islam antara lain: zakat, infaq, sedekah, wakaf, *rikazh*, *jizyah*, *khums*, *fay'*, *kharaj*, *ushur*, pajak dan utang apabila sumber penerimaan lainnya tidak mencukupi kebutuhan anggaran negara.

Secara syari'at anggaran belanja negara harus digunakan untuk kepentingan yang menjadi prioritas, yaitu pemenuhan kebutuhan dasar minimal, pertahanan, penegakan hukum, kegiatan dakwah Islam, amar makruf nahi munkar, penegakan keadilan, administrasi publik, serta untuk melayani kepentingan sosial lainnya yang tidak dapat disediakan oleh sektor privat dan pasar. Dengan demikian, ketika negara dijalankan dengan prinsip-prinsip Islam, maka seluruh kegiatan negara ini harus patuh dan taat terhadap ketentuan yang dikehendaki oleh syariat. Meskipun ketentuan tersebut untuk ranah pribadi, maka ketentuan tersebut juga berlaku bagi negara. Misalnya, larangan bagi umat Muslim untuk melakukan tindakan pemborosan, maka hal ini juga berlaku bagi negara.

Pemanfaatan anggaran yang lain menurut siddiqi adalah untuk kepentingan penyediaan barang publik sebagaimana hal ini juga sangat penting untuk meningkatkan kesejahteraan sosial suatu negara. Subsidi untuk kalangan lemah, pengeluaran untuk melakukan treatment terhadap kondisi ekonomi yang terganggu sehingga menjadi stabil kembali, juga untuk mencukupi kebutuhan modal dan investasi yang mendorong pembangunan ekonomi dan peningkatan kapasitas produksi suatu negara<sup>75</sup>.

Tegaknya suatu negara bergantung pada kemampuan pemerintahnya mengumpulkan pendapatan dan mendistribusikan pada kebutuhan kolektif masyarakat. Nabi, setelah tegaknya

<sup>75</sup> Nurul Huda, Dkk. *Keuangan Publik Islam; Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, hal. 73-76

negara Madinah mengalihkan perhatiannya pada kebutuhan yang mendesak ini. Pada awal periode Madinah, tidak ada sumber pendapatan yang tetap. Pada saat itu, sumbangan sukarela kaum Muslimin yang kaya merupakan bagian penting keuangan negara dan membantu membiayai kebutuhan perang dan memenuhi berbagai kewajiban sosial dan ekonomi. Disamping sumbangan sukarela, al-Qur'an menyebut *zakat*, *jizyah*, dan *khums* sebagai sumber pendapatan publik.

Menurut Ibnu Taymiyah peran Keuangan Publik adalah sebagai berikut: (1) menghilangkan kemiskinan, (2) regulasi pasar, (3) kebijakan moneter, (4) perencanaan ekonomi.<sup>76</sup> Negara dalam penyaluran keuangan publik, Zallum memperjelas sumber-sumber penerimaan keuangan negara ke dalam pos-pos penerimaan negara yang dikelompokkan menjadi tiga diwan, yaitu *diwan fai'* dan *kharaj*, *diwan pemilikan umum*, dan *diwan shadaqah*.<sup>77</sup>

Peranan Negara dan Keuangan Publik Al-Ghazali memberikan komentar dan nasehat yang terperinci mengenai tata cara urusan negara. Dalam hal ini, Al-Ghazali tidak ragu-ragu menghukum penguasa. Al-Ghazali menganggap negara sebagai lembaga yang penting, tidak hanya bagi berjalannya aktivitas ekonomi dari suatu masyarakat dengan baik, tetapi juga untuk memenuhi kewajiban sosial sebagaimana yang diatur oleh wahyu. Ia menyatakan:

“Negara dan agama adalah tiang –tiang yang tidak dapat dipisahkan dari sebuah masyarakat yang teratur. Agama adalah fondasinya, dan penguasa yang mewakili negara adalah penyebar dan pelindungnya; apabila salah satu dari tiang ini lemah, masyarakat akan ambruk.”<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Ibnu Taymiyah, *Majmu' Fatawa Syaikh al-Islam*, VOL 19, (Riyadh, Maab ar-Riyadh, 1963), hal. 45

<sup>77</sup> lihat Abdul Qadim Zallum, “*Sistem Keuangan di Negara Khilafah (al-Amwal fiidaulah al-khilafah)*”, alih bahasa ahmad.s.dkk., Cet 1, (Bogor: pustaka Thariqul Izzah, 2002), hal 13-15

<sup>78</sup> Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. . (Jakarta : Raja Grafindo Persada ))2004hal 305-307

Ia menambahkan bahwa ketidakmampuan manusia untuk memenuhi semua kebutuhannya mendorongnya untuk hidup dalam masyarakat yang beradab dengan kerjasama. Akan tetapi, kecenderungan itu. Seperti dinyatakan sebelumnya, al-ghazali juga menitikberatkan peranan utama negara di antara keempat industri dalam kategori pertamanya, yakni sebaai suatu yang esensial untuk menjaga orang-orang agar hidup bersama secara harmonis dan dalam kerja sama satu sama lain dalam mencari penghidupan . negara harus berjuang untuk kebaikan masyarakat melalui kerjasama dan rekonsiliasi.<sup>79</sup>

## 5 Institusi Lembaga Keuangan Negara: *Baitul Maal*

### a Pengertian *Baitul Maal*

*Baitul Maal* berasal dari kata *bait* (rumah) dan *Maal* (harta) jadi arti harfiahnya rumah harta<sup>80</sup>. Adapun secara terminologis (*ma'na Istilahi*), sebagaimana uraian Abdul Qadim Zallum dalam kitabnya *Al-Amwal fi Daulah Al-Khilafah*, *Baitul Maal* adalah suatu lembaga atau pihak yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang komoditas perdagangan maupun harta benda lainnya. Secara hukum harta itu adalah hak *baitul maal*, baik yang sudah benar-benar masuk ke dalam tempat penyimpanan baitul maal maupun yang belum.<sup>81</sup>

*Baitul maal* adalah lembaga pengelola keuangan negara sehingga terdapat kebijakan fiskal seperti yang kita kenal saat ini<sup>82</sup>. Dengan demikian, baitul maal dengan makna seperti ini mempunyai pengertian sebagai sebuah lembaga atau pihak yang menangani harta negara, baik pendapatan maupun pengeluaran. Namun demikian, baitul maal dapat juga diartikan

<sup>79</sup> , Abdul Qadim Zallum, " *Sistem Keuangan di Negara Khilafah (al-Amwal fi daulah al-khilafah)* ", hal. 233

<sup>80</sup> Adiwarman A. Karim, *Ekonomi Makro Islami*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), Hal. 247

<sup>81</sup> M.Shiddiq al-Jawi, *Baitul Maal Tinjauan historis dan Konsep Idealnya* ", artikel diakses pada 25 juli 2013 dari [http://www.khilafah1924.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=69&Itemid=47](http://www.khilafah1924.org/index.php?option=com_content&task=view&id=69&Itemid=47)

<sup>82</sup> Adiwarman A.Karim, *Ekonomi Makro Islami*, hal. 247

secara fisik sebagai tempat (al-makan) untuk menyimpan dan mengelola segala macam harta yang menjadi pendapatan negara.

**b. Kelembagaan *Baitul Maal***

Dimasa Rasulullah Saw, seleseai perang badar (2H), *baitul maal* hanya sebagai pihak, belum berbentuk bangunan. Jika datang harta untuk negara, Rasulullah Saw dibantu para sahabat mencatat dan langsung membagikannya kepada yang berhak. Penyegaraan pembagian harta baitul maal juga dilakukan sejak masa semasa Rasulullah masih hidup, Masjid Nabawi digunakan sebagai kantor pusat negara sekaligus menjadi tempat tinggalnya dan *Baitul Maal*. Namun, binatang-binatang tidak bisa disimpan di *Baitul Maal*. Sesuai dengan alamnya, binatang-binatang tersebut ditempatkan dipadang terbuka.<sup>83</sup> Pemasukan yang sangat sedikit yang diterima negara disimpan di masjid dalam jangka waktu yang pendek, kemudian didistribusikan kepada masyarakat tanpa ada sisa. Pada perkembangan selanjutnya institusi *Baitul Maal* ini memainkan peran aktif dalam bidang keuangan dan administrasi pada awal periode Islam terutama pada masa kepemimpinan Khulafaur Rasyidin.<sup>84</sup>

*Baitul Maal* adalah pos yang dikhususkan untuk semua pemasukan atau pengeluaran harta yang menjadi hak kaum muslimin. Tiap harta yang menjadi hak kaum muslimin, sementara pemiliknya tidak jelas, maka harta tersebut merupakan hak *Baitul Maal*, bahkan dengan pemiliknya jelas sekalipun. Apabila harta telah di ambil, maka dengan pengambilan

<sup>83</sup> M.Nazori Majid, *pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya dengan EkonomiKekinian*, hal. 182

<sup>84</sup> Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas Kerja Sama dengan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, hal. 490-491

tersebut, harta tadi telah menjadi milik *Baitul Maal*, baik harta tersebut dimasukkan kedalam kasnya ataupun tidak, karena *Baitul Maal* ini mencerminkan sebuah pos, bukan tempat.<sup>85</sup>

### c. Sumber Pemasukan dan Pengeluaran *Baitul Maal*

#### 1) Sumber Pendapatan *Baitul Maal*

Sumber tetap pendapatan *Baitul maal* yang terbagi atas *kharaj, zakat, khums* dan *jizyah*<sup>86</sup>, dan pemasukan dari hak milik umum dengan berbagai macam bentuknya, pemasukan dari hak milik negara, seperti halnya: *usyur, khums, rikas, tambang*, serta harta *zakat*. Hanya saja harta *zakat* diletakkan pada kas khusus *Baitul Maal*, serta tidak diberikan selain untuk delapan *asnaf* yang telah disebutkan di dalam Al-Qur'an dan tidak disedikitpun dari harta zakat tersebut diberikan kepada selain delapan *ashnaf* tadi, baik untuk keperluan negara, maupun keperluan umat<sup>87</sup>.

Pada awal pemerintah Islam yang dipimpin langsung oleh Nabi Muhammad Saw. Keuangan Publik Islam dan Kebijakan Fiskal belum banyak berperan dalam kegiatan ekonomi Rasul dan para sahabat tidak menerima gaji sebagaimana biasa dari pemerintah, waktu itu pendapatan pemerintah hanya berasal dari sumbangan publik. *Zakat* tidak diperlukan dan belum diwajibkan pada awal pemerintahan Islam. Namun, demikian seiring dengan perkembangan Islam mulai terdapat kebijakan yang diambil oleh Nabi untuk memperkuat pemerintah yang ada.<sup>88</sup> Kebijakan fiskal di *Baitul Maal* memberikan dampak positif terhadap tingkat investasi, penawaran agregat, dan secara tidak langsung memberikan dampak pada tingkat inflasi dan pertumbuhan ekonomi.<sup>89</sup>

<sup>85</sup>Taqiyyuddin an-Nabhani, *Membangun sistem Ekonomi Alternatif Prespektif Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 2009), hal. 253

<sup>86</sup> Adiwarmman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Ed. 1 (Yogyakarta: Oustaka Pelajar), hal. 79

<sup>87</sup> Ibid, hal. 253

<sup>88</sup> Ibid, hal. 272

<sup>89</sup> Ir Adiwarmman A. Karim, *Ekonomi Makro Islam*, Ed.-1, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 247

Ekonomi neoklasik mempercayakan, bahwa keuangan publik biasanya didasarkan pada kemampuan pemerintah dalam menarik pajak dan memacu tarik pada subsidi asing. Dalam bahasa ekonomi yang termasuk sebagai keuangan publik salah satunya berupa kebijakan fiskal. Ekonomi Islam memiliki semua model alat keuangan publik seperti yang diterapkan dalam ekonomi kontemporer, hanya dalam aplikasinya ada beberapa perbedaan instrumen keuangan publik ekonomi Islam, adalah pajak, pengeluaran dan penerimaan pemerintah serta zakat. Pada sistem ekonomi sosialis sektor publik semuanya dikuasai oleh pemerintah. Pada sistem kapitalis peranan sektor publik relatif kecil tetapi sangat penting. Pada sistem ekonomi Islam, hak pemilikan swasta diakui, pemerintah bertanggungjawab menjamin kelayakan hidup warga negaranya.<sup>90</sup>

## 2) Sumber Pengeluaran *Baitul Maal*

Perlu dipahami setiap instrumen memiliki karakteristiknya masing-masing baik pemungutannya (penerimaan bagi negara) maupun dari penggunaannya (pengeluaran bagi negara). Kedisiplinan pengelolaan dana dari instrumen fiskal ini terlihat cukup menonjol. Hal ini sebenarnya menunjukkan betapa perekonomian dalam Islam begitu memperhatikan trejamin dan tercapainya segala kepentingan individu dan kolektif yang secara otomatis dapat memelihara kestabilan social masyarakat Islami. Sehingga dalam keadaan tersebut masyarakat secara individu dan kolektif dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagai hamba Allah SWT yaitu ibadah secara baik dengan hasil yang maksimal. Secara tidak langsung karakteristik ini menguatkan pendapat bahwa setiap instrument fiskal memiliki, sasaran tembak masing-masing dalam perekonomian Islam.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Eko Suprayitno, *Ekonomi Islam; pendekatan ekonomi makro Islam dan konvensional*, Ed-pertama, Cet. pertama (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005), hal. 164

<sup>91</sup> Ali Sakti, *Analisis Teoritis Ekonomi Islam Jawaan atas Kekacauan Ekonomi Modern*, (Jakarta: Aqsha Publishing 2007), hal. 208-210

Seperti yang telah dijelaskan bahwa instrument-instrumen fiscal Islam memiliki karakteristik yang cukup khas, berbeda dengan pajak konvensional. Instrumen fiscal Islam terkait dengan penggunaan atau pemanfaatan dan fungsi negara yang telah ditetapkan secara syariat. Karakteristik pajak serta tunjangan sosial yang ada disistem konvensional berbeda sama sekali dengan mekanisme yang ada dalam zakat. Penjaminan dalam mekanisme zakat merupakan prioritas utama dalam kebijakan ekonomi.

Sedangkan dalam konvensional tunjangan social sangat tergantung pada penerimaan pajak, ketika dana pajak dirasakan tidak mencukupi, maka tunjangan tersebut bukanlah menjadi prioritas utama.<sup>92</sup>

#### **d Peran *Baitul Maal* dalam Pendistribusian Pendapatan Publik**

*Baitul Maal* atau keuangan publik memberikan kerangka umum kebijakan keuangan pada masa Islam awal. Wacana awal tentang pembelanjaan publik ditemukan dalam analisis atas peran *Baitul Maal* dalam ekonomi. Dari sudut pandang historis, pada masa-masa awal di Madinah, ketika Negara Islam sedang mencari bentuk, tidak ada program terencana tentang pembelanjaan publik. meskipun negara memperoleh pendapatan dari *shadaqah* dan rampasan perang, pendapatan dari sumber-sumber ini tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan saat itu.

Secara umum, pendapatan *Baitul Maal* datang dalam bentuk pendapatan *zakat*, *ghanimah* dan *fay'*. Pendapatan dari semua sumber ini disimpan dalam pos terpisah dan dibelanjakan berdasarkan kebutuhannya masing-masing. Jika pos kategori tertentu tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang direncanakan oleh kategori tersebut, penguasa dapat meminjam uang belanjanya dari pos lain. Sistem administrasi keuangan awal adalah apa yang sekarang dikenal dengan federalisme keuangan. Operasi keuangan dilakukan, secara umum, oleh unit *Baitul Maal* lokal dicabang-cabang provinsinya. Pendapatan dari masing-

<sup>92</sup>Ali Sakti, *Analisis Teoritis Ekonomi Islam Jawaan dan Kekacauan Ekonomi Modern*, hal. 220

masing provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan provinsi tersebut. Jika pembiayaan tersebut lebih kecil dari pendapatan lokal, gubernur mengirim sisanya ke keuangan pusat. Di sisi lain, jika pembiayaan melampaui pendapatan, kelebihan dari provinsi lain atau keuangan pusat dialihkan untuk memenuhi kekurangan tersebut.

### 1) **Pembelanjaan Publik Sebagai Tanggungjawab *Baitul Maal***

Para pemikir Muslim awal menganggap jenis pembelanjaan publik tertentu sebagai tanggungjawab yang harus dipenuhi oleh *Bait al-Maal*. Al-Mawardi mendefinisikan tanggungjawab *Bait al-Maal* tersebut setiap pembelanjaan yang harus disediakan untuk kepentingan masyarakat. Konsep ini menjadi dasar tetap dan teoritis bagi ruang lingkup pembelanjaan publik. Al-Mawardi telah mengklasifikasi tanggungjawab *Bait al-Maal* ini kedalam dua kategori:

- (a) Tanggungjawab yang dihasilkan dari kekayaan yang disimpan di *Bait al-Maal* sebagai amanat yang kategori kepentingan tertentu
- (b) Tanggungjawab yang muncul berkaitan dengan pendapatan yang menjadi asset kekayaan *Bait al-Maal*.<sup>93</sup>

### 2) **Jenis pengeluaran *Bait al-Maal***

Ada dua kebijakan yang dilakukan oleh Rasulullah saw. dan empat khalifah pada permulaan Islam untuk pengembangan ekonomi serta peningkatan partisipasi kerja dan produksi.

- *Pertama*, mendorong masyarakat memulai aktivitas ekonomi, baik dalam kelompok sendiri maupun bekerjasama dengan kelompok lainnya, tanpa dibiayai oleh *Baitul Maal*.

<sup>93</sup> Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, hal. 182-184

- *Kedua*, kebijakan dan tindakan aksi yang dilakukan Rasulullah saw.dan Khulafaur Rasyidin dengan mengeluarkan dana *Baitul Maal*.

Kedua jenis kebijakan ini dijelaskan pada bagian berikut untuk menggambarkan peran yang dimainkan setiap orang dalam pertumbuhan ekonomi dan masyarakat pada era permulaan Islam.



UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA

## BAB III

### METODE PENELITIAN

Metode penelitian secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan secara bertahap dimulai dengan penentuan topik, pengumpulan data dan menganalisis data, sehingga nantinya diperoleh suatu pemahaman dan pengertian atas topik tertentu.<sup>1</sup> Menurut Oleh karena itu, pada penelitian ini juga digunakan metode-metode yang dimaksudkan untuk memperoleh pemahaman mengenai suatu permasalahan yang jika diurutkan akan memberikan suatu kesimpulan yang bermanfaat bagi pihak yang membutuhkan.

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian ini merupakan penelitian studi tokoh, Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam dengan pemikirannya mengenai konsep keuangan publik. Penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, ucapan atau tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari orang-orang (subyek itu sendiri).<sup>2</sup> Penelitian ini merupakan penelitian *library research*, yaitu kajian literatur melalui riset kepustakaan yang didukung oleh sumber primer dan sekunder. Namun sebelum diuraikan mengenai pendekatan tersebut dalam konteks penelitian ini, terlebih dahulu akan dijelaskan sedikit tentang maksud dari metode *historis* (*historis approach*)

Secara umum metode penelitian *historis* dapat didefinisikan sebagai upaya pembuatan periodisasi /tahapan yang ditempuh untuk suatu penelitian, sehingga dengan kemampuan

---

<sup>1</sup> J.R Raco, *Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya* ,(Jakarta: Grasindo, t.t), hal. 2-3.

<sup>2</sup> Arief Furchan dan Agus Maimun, “ *Studi Tokoh; Metode Penelitian Mengenai Tokoh* ” , Cet.1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Juli, 2005), hal. 15

yang ada dapat mencapai hakikat sejarah.<sup>3</sup> Atau sebagai proses menguji dan menganalisis kesaksian sejarah guna menemukan data yang otentik dan dapat dipercaya.<sup>4</sup>

## B. Sifat Penelitian

Penelitian pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang keuangan publik ini bersifat *deskriptif*. Dalam arti sempit, *deskriptif* berarti menggambarkan hal-hal yang diamati, sedang dalam arti luas deskriptif merupakan generalisasi sejumlah hal atau permasalahan. Penelitian deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini terjadi. Didalamnya ada upaya untuk mendeskripsikan, mencatat dan menginterpretasikan kondisi-kondisi sekarang.<sup>5</sup> Metode analitis kritis menjadi penunjang dalam pembahasan penelitian proses kerja metode penelitian ini adalah mendeskripsikan, membahas, menafsirkan dan mengkritisi gagasan utama, yang selanjutnya dikonfrontasikan dengan gagasan-gagasan lainnya dalam upaya melakukan studi analitis yang berupa perbandingan hubungan dan pengembangan model rasional.<sup>6</sup> Secara spesifik, penelitian ini bermaksud memaparkan pemikiran Abu 'Ubaid yang berkaitan dengan keuangan publik, kemudian mengkajinya secara sistematis dan menganalisisnya secara tajam berdasarkan Pelaksanaannya di Indonesia, sehingga lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.

## C. Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan<sup>7</sup> historis filosofis dengan tujuan untuk menjelaskan format ideal keuangan publik versi sesuai petunjuk Al-Qur'an dan As-Sunnah.

<sup>3</sup> Hasan Usman, *Metodologi penelitian Sejarah*, alih bahasa oleh H Makmun Muai dkk, (Jakarta: Dirjen pembinaan kelembagaan Agama Islam, 1986), hal. 16

<sup>4</sup> Dudung Abdurrahman, *Metodologi penelitian sejarah*, (Jakarta: Logos wacana baru, 1999), hal. 44

<sup>5</sup> Mardalis, *metode penelitian suatu pengantar proposal*(jakarta: bumi aksara,1995), hal. 26

<sup>6</sup> LK- IKIP, *Buku Pedoman Struktur Penelitian Ilmu Filsafat, dan Agama*, (Jakarta: Lembaga Penelitian IKIP, 1992), Hal. 12

<sup>7</sup>Pendekatan penelitian pemikiran dan/atau studi tokoh dalam penelitian ekonomi Islam merupakan suatu pendekatan yang cukup penting . sebab, catatan sejarah membuktikan ,bahwa Islam memiliki sumbangan besar terhadap perkembangan ilmu dan teknologi. Hal ini berarti, telah banyak para ilmuwan muslim yang memiliki sumbangan terhadap pengembangan ilmu. Disamping itu, ekonomi Islam sebagai suatu disiplin yang

Adanya fakta historis tentang tokoh pemikir penting untuk diangkat sebagai upaya menemukan kebenaran sesuatu dan kedalaman pengetahuan tentang bagaimana dan mengapa peristiwa-peristiwa terjadi.<sup>8</sup> Pendekatan historis digunakan untuk membuat rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan obyektif dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, menverifikasi ,dan mensintesis bukti-bukti untuk menegakkan fakta dan memperoleh kesimpulan yang kuat.<sup>9</sup>

Karya-karya Abu 'Ubaid , sebagai produk individu dan bukan sebagai produk sosial, merupakan salah satu titik dalam arus perkembanganpemikiran dunia Islam,. Dengan menggunakan pendekatan filosofis, kajian keilmuwan dapat melengkapi pendekatan bayani yang berkomitmen pada teks ajaran Islam, sehingga terlampaui bercorak legal –formal khas pendekatan fihiyyah dan dapat menyentuh substansi.

#### D. Jenis data

1. Sumber data primer. Yaitu data yang diperoleh dari literatur-literatur karya Abu Ubayd ,seperti Kitab *al-Amwal*, baik yang belum diterjemahkan dan literatur yang sudah diterjemahkan
2. Sumber data sekunder. Dalam memperoleh data sekunder penulis melakukan penelusuran terhadap buku-buku yang ada relevansinya dengan masalah yang dikaji, baik itu berupa literatur-literatur ,tesis, makalah, journal, majalah, website ataupun data-data cetak lainnya yang berhubungan dengan konsep keuangan publik.

---

baru dihidupkan kembali, kiranya membutuhkan kesinambungan pemikiran masa lalu dalam sumbangannya terhadap perkembangan ilmu masa kini. Oleh karena itu, upaya untuk menggalinya perlu dilakukan, dengan menelusuri tokoh dan hasil pemikirannya. Muhammad , *Metodologi Penelitian Pemikiran Ekonomi Islam*, Ed.1, Cet.1 (Yogyakarta: CV.Adipura, 2003), hal. 103

<sup>8</sup> Disarikan dari Imam Suprayogo dan Thobroni, *Metapel Sosial Agama*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2003), hal. 65-66

<sup>9</sup> Sumadi Suryabrata, *Metapel*, (Jakarta: Rajawali Press, 1991), hal. 16

## E. Metode Pengumpulan Data

Data merupakan segala keterangan (informasi) mengenai semua hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian.<sup>10</sup> Sehingga untuk memperoleh Pengumpulan data dalam sebuah penelitian dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian.<sup>11</sup> Sehingga untuk memperoleh data yang diperlukan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini adalah dengan menggunakan metode-metode tertentu. Dimana metode yang digunakan dalam pengumpulan data pada sebuah penelitian tergantung pada jenis penelitian yang dilakukan oleh masing-masing peneliti. Hal ini dimaksudkan agar hasil yang didapatkan melalui metode pengumpulan data ini bisa sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai di dalam sebuah penelitian. Oleh karena itu metode yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah Metode dokumentasi.

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang bersumber pada benda-benda tertulis.<sup>12</sup> Metode ini dilakukan dengan cara melihat dan mempelajari dokumen-dokumen serta mencatat data tertulis yang ada hubungannya dengan objek penelitian. Sehingga semua dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang bersangkutan dapat dicatat sebagai sumber informasi.<sup>13</sup>

Dengan dokumentasi, peneliti dapat mencatat karya-karya yang dihasilkan Abu Ubayd atau tulisan-tulisan orang lain yang berkaitan dengan Abu Ubayd tentang seluruh atau sebagian kehidupannya atau topik tertentu.<sup>14</sup> Data yang didapatkan dari dokumen bisa berupa kitab –kitab karangan Abu ‘Ubaid dan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti yang

<sup>10</sup> Muhammad Idrus, *Metode Penelitian Ilmu Sosial* (Jakarta: Erlangga, 2009), hal. 61.

<sup>11</sup> W. Gulo, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Grasindo, 2007), hal. 110.

<sup>12</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002) hlm. 135.

<sup>13</sup> W. Gulo, *Metodologi...*, hal. 123.

<sup>14</sup> Ibid, Hal. 54

mempelajari karya-karya sang tokoh, juga data tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Indonesia tahun 2013.

Secara operasional metode ini menunjang peeliti dalam melihat hubungan dan implementasi bagi kondisi keuangan publik di Indonesia. Dengan demikian , peneliti dapat menemukan arti di balik pemikiran keuangan publik Abu ‘Ubaid bagi perbaikan kondisi sosial-ekonomi di Indonesia.

#### **F. Metode Analisis Data**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian *kualitatif*<sup>15</sup>, Selanjutnya tujuan dari penelitian *kualitatif* ini sebagai upaya memperoleh pemahaman yang menyeluruh dan utuh tentang fenomena atau realitas yang diteliti akan mudah untuk didapatkan.<sup>16</sup> Penelitian *kualitatif* dengan melakukan pemrosesan dan penyusunan data dalam satuan-satuan tertentu, setelah sebelumnya dilakukan reduksi data.

Analisa data berguna untuk mereduksi kumpulan data menjadi perwujudan yang dapat dipahami melalui pendeskripsian secara logis dan sistematis sehingga fokus studi dapat ditelaah, diuji, dan dijawab secara cermat dan teliti<sup>17</sup>. Dari analisis tersebut diharapkan dapat ditemukan pokok-pokok pikiran yang sesuai dengan fokus studi.

Dalam penelitian ini, data dianalisis berdasarkan data langsung dari subyek penelitian. Oleh karena itu, pengumpulan dan analisis data dilakukan secara bersamaan. Sesuai dengan karakteristik studi tokoh yang bersifat kualitatif, maka analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pola pikir induktif. Analisis disini diartikan sebagai penguraian hasil penelitian melalui kaca mata teori-teori yang disusun oleh pakar ekonomi Islam.

<sup>15</sup> M.Amirin Tatang, "*Menyusun Rencana Penelitian*", (Jakarta: RajaGrafindo Persada,1995), hal. 95

<sup>16</sup> Muhammad Idrus, *Metode...*, hal. 26.

<sup>17</sup> Ibid. Hal. 59

Analisa data adalah kegiatan mengatur, mengelompokkan / memberi kode atau tanda, dan mengkategorikan data sehingga dapat ditemukan dan dirumuskan hipotesis kerja berdasarkan data tersebut. Penelitian ini menggunakan analisis **deskriptif kualitatif**.

Seluruh data yang telah terkumpul dan disistimatisasi dianalisis secara deskriptif. Analisis kualitatif sesuai untuk diterapkan dalam penelitian ini karena memiliki implikasi strategis dalam menguraikan hasil analisa deskriptif ataupun inferensial. Mengingat setiap hasil pemikiran sangat dipengaruhi ruang dan waktu para pemikirnya sehingga dengan analisa ini diharapkan mampu memaparkan wawasan yang luas dan kesimpulan yang mendalam dalam rangka menjawab pokok-pokok permasalahan.



UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Biografi Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam

##### 1. Pribadi, Keluarga dan Pendidikannya

Abû 'Ubaid dilahirkan di Bahrah (Harat), di propinsi Khurasan (Barat Laut Afghanistan) pada tahun 154 H dari ayah keturunan Byzantium, maula dari suku Azd. Nama aslinya al-Qosim ibn Salam ibn Miskin ibn Zaid al-Azdhi dan wafat tahun 224 H di Makkah.<sup>1</sup> Ia belajar pertama kali di kota asalnya, lalu pada usia 20-an pergi ke Kufah, Basrah, dan Baghdad untuk belajar tata bahasa Arab, qirâ'ah, tafsir, hadis, dan fikih (di mana tidak dalam satu bidang pun ia bermadzhab tetapi mengikuti dari paham tengah campuran). Setelah kembali ke Khurasan, ia mengajar dua keluarga yang berpengaruh. Pada tahun 192 H, Thâbit ibn Nasr ibn Mâlik (gubernur yang ditunjuk Harun al Rasyid untuk propinsi Thughur) menunjuknya sebagai qâdi' di Tarsus sampai 210 H. Kemudian ia tinggal di Baghdad selama 10 tahun, pada tahun 219 H, setelah berhaji ia tinggal di Mekkahp sampai wafatnya.

Dari beberapa *literatur* yang ada mengatakan beliau hidup semasa *Daulah Abbasiyah* mulai dari *khalifah* al-Mahdi (158/775M). Dalam penelitian Nejatullah Siddiqi, masa al-Mahdi ini ditemukan tiga tokoh terkenal yang menuliskan karyanya dibidang ekonomi adalah , Abu Ubaid (w.224/834H), Imam Ahmad Ibn

---

<sup>1</sup>Rifa'at al Awdiy, *Min al Turast al Iqtishad li al Muslimin*, Kuliah Tijarah-Jami'ah al Azhar,( Mekkah: Mathba'ah Rabithah al 'Alam al Islami, t.t., ) hal 147

Hambal (164-241M/ 780-855M) serta Harist ibn Asad al-Muhasibi (165-243H/ 781-857M). Sedangkan pada masa Abbasiyah pertama ini keseluruhannya di temukan lebih 200 orang pemikir yang terdiri dari selain fuqaha juga filosof dan *sufi*.<sup>2</sup>

Masa Abbasiyah ini merupakan puncak kegemilangan dunia Islam atau masa *renaissance*. Sebagaimana diketahui bahwa dasar-dasar Pemerintahan *Daulah Abbasiyah* di bangun oleh Abu al-Abbas dan Abu Ja'far al-Manshur. Puncak keemasan dari *dinasti* ini terletak pada tujuh *khalifah* sesudahnya yaitu al-Mahdi (775-785M), al-Hadi (785-786M), Harun al-Rasyid (786-809M), al-Makmun( 813-833M), al-Mu'tashim (833-842M), al-Wasiq (842-847M), dan al-Mutawakkil (847-861M).<sup>3</sup> Pada masa al-Mahdi perekonomian mulai meningkat dengan meningkatnya hasil pertambangan seperti emas, perak, tembaga dan besi dimana Bashrah menjadi pelabuhan yang penting. Baghdad merupakan kota yang *kosmopolit* saat itu, penduduknya sangat *heterogen* dari berbagai etnis, suku, ras, dan agama.<sup>4</sup>

Hasil karya Abu Ubaid ada sekitar 20, baik dalam bidang ilmu *nahwu*, *qira'ah*, *fikih*, *syair* dan lain-lain.<sup>5</sup> Yang terbesar dan terkenal adalah *Kitab al-Amwal* dalam bidang *fikih*. *Kitab al-Amwal* dari Abu 'Ubaid merupakan suatu karya yang lengkap tentang keuangan negara dalam Islam. Buku ini sangat kaya dengan sejarah perekonomian dari paruh pertama abad ke dua Hijrah. Buku ini

<sup>2</sup> Karnaen Perwataatmadja, "*Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*", (Diktat Kuliah pada Fakultas Syari'ah, 2000/2001), hal. 57

<sup>3</sup> CE.Bosworth, *Dinasti-dinasti Islam*, (Bandung: Mizan, 1993), hal. 41

<sup>4</sup> Abu Ubaid al-Qasim bin Salam, *Kitab al-Amwal*

<sup>5</sup> *Ibid.*,

juga merupakan rangkuman (*compendium*) tradisi asli (*authentic*) dari Nabi dan *Atsar* para sahabat dan tabi'in tentang masalah ekonomi.<sup>6</sup> Dalam bukunya tersebut Abu 'Ubaid tidak hanya mengungkapkan pendapat orang lain tetapi juga mengemukakan pendapatnya sendiri. Pada sebuah *compendium* tersebut Abu 'Ubaid mengarang mengenai *keuangan publik* yang dapat dibandingkan dengan kitab *al-Kharaj*-nya Abu Yusuf. Kitab *al-Amwal*-nya sangat kaya secara *historis* dan juga berisi materi-materi hukum Islam yang luas. Karyanya banyak dikutip oleh penulis-penulis Islam, dan telah diterjemahkan ke dalam berbagai bahasa.<sup>7</sup>

Kitab *al-Amwal* merupakan sebuah mahakarya tentang ekonomi yang dibuat oleh Abu Ubaid yang menekankan beberapa isu mengenai perpajakan, hukum, serta hukum administrasi dan hukum internasional. Kitab *al-Amwal* secara komprehensif membahas tentang sistem keuangan publik Islam terutama pada bidang administrasi pemerintahan. kitab ini juga memuat sejarah ekonomi Islam selama dua abad pertama hijriyah, dan merupakan sebuah ringkasan tradisi Islam asli dari Nabi, para sahabat dan para pengikutnya mengenai permasalahan ekonomi. Abu Ubaid, dalam Kitab *Al-Amwal*, banyak mengutip pandangan dan perlakuan ekonomi dari imam dan ulama terdahulu. Ia sering mengutip pandangan Malik ibn Anas dan pandangan sebagian besar ulama madzhab Syafi'i lainnya, dan juga mengutip beberapa ijihad Abu Hanifah, Abu Yusuf dan Muhammad ibn al-Hasan asy-Syaibani.

---

<sup>6</sup> M. Nejatullah Siddiqi, *Islamic Economic Thought: Recent Works on History of Economic Thought in Islam, a Survey, Reading in Islamic Thought*, (Malaysia: Longman, 1992), hal. 39-40, atau lihat juga buku Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta atas Kerja Sama dengan Bank Indonesia, *Ekonomi Islam*, hal. 108

<sup>7</sup> Nur Chamid, *Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, hal. 177-178

Beberapa orang meyakini bahwa Adam Smith dalam bukunya yang legendaris, *The Wealth of Nations*, banyak dipengaruhi kitab *Al-Amwal*. Arti kata Al-amwal sama dengan arti kata *The Wealth*, yaitu kekayaan. Dalam Pembahasan Ekonomi Neoliberal dihadapan 1.000 kyai di Pesantren Asshiddiqiyah, Kedoya, Jakarta Barat, Sabtu (13/6), yang disampaikan Dr Adiwarmanto Karim dan sejumlah ekonom lain serta Ketua MUI Pusat KH Maruf Amin, dinyatakan bahwa *The Wealth of Nation* karya Adam Smith banyak menyinggung tentang ekonomi Islam, antara lain pada jilid dua dan jilid lima.

Imam Abu Ubaid dalam kitab berjudul *Al-Amwal* memberikan definisi tentang Sistem Keuangan Publik Islam, yaitu sebagai *sunuf al-amwal al-lati yaliha al-a'immah li al-raiyyah* (sejumlah kekayaan yang dikelola pemerintah untuk kepentingan subjek). Yang dimaksud subjek di sini adalah rakyat.

Dalam definisi ini terdapat empat konsep penting, yaitu

- a) Istilah *amwal*, yang menjadi judul buku mengacu kepada kekayaan publik, yang merupakan sumber keuangan utama Negara, dikelompokkan menjadi *fa'i*, *khums*, dan *zakat*. *Fa'i* yang dimaksud adalah yang termasuk *kharaj*, *jizyah* dan penerimaan lainnya seperti, penemuan barang-barang yang hilang (*rikaz*) kekayaan yang ditinggalkan tanpa ahli waris, dan lain-lain. *Khums* adalah seperlima dari hasil rampasan perang dan harta karun atau harta peninggalan tanpa pemilik.
- b) *A'immah* mengacu kepada otoritas publik yang diberi kepercayaan untuk mengelola wilayah kekayaan publik.

- c) Wilayah mengisyaratkan bahwa kekayaan itu tidak dimiliki otoritas, tetapi merupakan kepercayaan demi kepentingan publik.
- d) Istilah *ra'iyah* mengacu pada publik umum yang terdiri atas subjek muslim dan non muslim dalam administrasi Islam, yang mana kepada mereka manfaat harta itu didistribusikan.

Dalam permasalahan zakat, Abu Ubaid berpendapat bahwa ada tiga tingkatan pengelompokan sosio ekonomi yang terkait dengan status zakat yaitu kalangan kaya yang terkena wajib zakat, kalangan menengah yang tidak terkena wajib zakat tetapi juga tidak berhak menerima zakat, kalangan penerima zakat (*mustahik*). Ia juga tidak menyetujui penentuan batas tertinggi penerimaan zakat bagi para mustahik. Ia menjelaskan bahwa dalam segi politik, kekayaan seseorang di bagi menjadi dua, yaitu kekayaan yang tampak (*amwal zahiriyah*) dan kekayaan yang tidak tampak (*amwal batiniyah*). Menurutnya, pemerintah memiliki kekuatan politik hanya pada kekayaan yang tampak (*amwal zahiriyah*). Sebaliknya, harta yang tersembunyi (*amwal batiniyah*), pemerintah tidak memiliki hak politik untuk memaksa orang membayar zakat dari jenis kekayaan ini. berkebalikan dengan harta yang tampak, yang masuk dalam wilayah zakat berkarakter politis, harta tersembunyi masuk dalam wilayah zakat berkarakter religius.

Menurut Abu Ubaid, penarikan dan penyaluran zakat dilakukan oleh wilayah di mana masyarakat berada. Jadi, Penarikan zakat yang dilakukan pada suatu komunitas masyarakat tertentu, berarti penyalurannya dilakukan juga pada komunitas masyarakat di mana zakat tersebut diambil. Seperti halnya Mu'az yang

mengambil zakat dari penduduk Yaman (yang mampu), kemudian menyalurkannya kembali kepada penduduk Yaman (yang berhak). Dengan pola distribusi yang menjadikan daerah penarikan sekaligus sebagai daerah penyaluran dapat memberikan pengaruh yang sangat besar dalam menjaga dan menumbuhkan ukhuwah dan solidaritas sosial dalam sebuah komunitas masyarakat. Mengenai Hal ini menuturkan dengan kisah yang dialami imam terdahulu, yaitu:

Pada masa Khalifah Abu Bakar dan Umar, Muadz terus bertugas di sana. Abu Ubaid menuturkan dalam kitabnya, bahwa Muadz pada masa Umar pernah mengirimkan hasil zakat yang dipungutnya di Yaman kepada Umar di Madinah, karena Muadz tidak menjumpai orang yang berhak menerima zakat di Yaman. Namun, Umar mengembalikannya. Ketika kemudian Muadz mengirimkan sepertiga hasil zakat itu, Umar kembali menolaknya dan berkata,? Saya tidak mengutusmu sebagai kolektor upeti, tetapi saya mengutusmu untuk memungut zakat dari orang-orang kaya di sana dan membagikannya kepada kaum miskin dari kalangan mereka juga. Muadz menjawab, “Kalau saya menjumpai orang miskin di sana, tentu saya tidak akan mengirimkan apa pun kepadamu<sup>8</sup>

## 2 Latar Belakang dan Pendekatannya

Agak sulit melacak latar belakang kehidupan Abû ‘Ubaid, tetapi dari beberapa literatur yang ada mengatakan beliau hidup semasa Daulah Abbasiyah mulai dari Khalifah al Mahdi (158/775 M).<sup>9</sup> Dalam penelitian Nejatullah Siddiqi, masa al Mahdi ini ditemukan tiga tokoh terkenal yang menuliskan karyanya di bidang ekonomi adalah, Abû ‘Ubaid (w.224/834 H), Imâm Ahmad Ibn Hambal

<sup>8</sup> Abu ‘Ubaid, *al-Amwal*, hal. 596

<sup>9</sup> M.Nejatullah Siddiqi, *Islamic Economic Thought....*, hal. 39-40

(164-241 M/780-855 M) serta Harist ibn Asad al Muhâsibi (165-243 H/781-857 M). Sedangkan pada masa Abbasiyah pertama ini keseluruhannya ditemukan lebih dari 200 orang pemikir yang terdiri dari selain fuqaha juga filosof dan sufi.<sup>10</sup> Masa Abbasiyah ini merupakan puncak kegemilangan dunia Islam atau masa renaissance. Sebagaimana diketahui bahwa dasar-dasar pemerintahan Daulah Abbasiyah dibangun oleh Abû al-Abbâs dan Abû Ja'far al-Manshûr. Puncak keemasan dari dinasti ini terletak pada tujuh khalifah sesudahnya yaitu al-Mahdi (775-785 M), al-Hâdi (775-786 M), Harun al-Rasyid (786-809 M), al-Makmûn (813-833 M), al-Mu'tashim (833-842 M), al-Wasiq (842-847 M), dan al-Mutawakkil (847-861 M).<sup>11</sup> pada masa al-Mahdi perekonomian mulai meningkat dengan meningkatnya hasil pertambangan seperti emas, perak, tembaga dan besi dimana Bashrah menjadi pelabuhan yang penting. Baghdad merupakan kota yang kosmopolit saat itu, penduduknya sangat heterogen dari berbagai etnis, suku, ras, dan agama.

Popularitas Daulah Abbasiyah mencapai puncaknya di zaman khalifah Harun al-Rasyid (786-809 M) dan putranya al-Makmun. Kesejahteraan sosial, kesehatan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta kesusasteraan berada pada zaman keemasannya. Penerjemahan buku-buku Yunani ke dalam bahasa Arab pun dimulai. Orang-orang dikirim ke Kerajaan Romawi, Eropa untuk membeli "*Manuscript*".<sup>12</sup> Pada mulanya hanya buku-buku mengenai kedokteran, kemudian meningkat mengenai ilmu pengetahuan lain dan filsafat. Ia juga banyak

<sup>10</sup> Karnaen Perwataatmadja, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, hal. 57

<sup>11</sup> CE. Boswaorth, *Dinasti-dinasti Islam*, (Bandung: Mizan, 1993), hal. 41

<sup>12</sup> Harun Nasution, *Falsafat dan Mistisisme dalam Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1973), cet. ke-4, hal. 11

mendirikan sekolah. Salah satu karya besarnya yang terpenting adalah pembangunan Baitul Hikmah, pusat penerjemahan yang berfungsi sebagai perguruan tinggi dengan perpustakaan yang besar.

Dinasti Abbasiyah pada periode pertama lebih menekankan pada pembinaan peradaban dan kebudayaan Islam dari pada perluasan wilayah. Inilah perbedaan pokok antara Bani Abbas dengan Bani Umayyah. Pengaruh dari kebudayaan bangsa yang sudah maju tersebut, terutama melalui gerakan terjemahan, bukan saja membawa kemajuan di bidang pengetahuan, tetapi juga ilmu pengetahuan agama. Dalam bidang tafsir dikenal dua metode yaitu pertama, *Tafsirbi al-Ma'tsûr* (interpretasi tradisional dengan bersumber dari Nabi dan para sahabat). Kedua, *Tafsir bial-Ra'yi* (metode rasional yang lebih banyak bertumpu pada pikiran dari pada hadis dan pendapat sahabat).

Abû 'Ubaid adalah salah seorang dari para fuqaha yang menggeluti bidang ekonomi dalam hal ini aturan keuangan publik. Ia juga banyak menangani berbagai kasus pertanahan dan perpajakan selama di Tarsus, di sana ia memperlihatkan kemampuannya dalam hal administrasi dan pencatat diwan resmi. Alih bahasa yang dilakukannya terhadap kata-kata dari bahasa Persi ke bahasa Arab menunjukkan bahwa ia banyak menguasai bahasa tersebut. Menurut Gottschalk,<sup>14</sup> pemikiran Abû 'Ubaid ada kemungkinan sangat dipengaruhi oleh

<sup>13</sup> Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* ; Jilid II (Jakarta: UI Press, 1985), hal. 14

<sup>14</sup> Hans, Goot Schalk, Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam, *StudiesStudie zur Geschichte deArabischen Biographie*, (Der Islam 13, 1936), hal. 245-289, atau bisa dilihat dalam tulisan,

pemikiran Abû ‘Amr ‘Abdurrahman ibn ‘Amr al-Azwa’i, karena seringnya pengutipan kata-kata ‘Amr dalam al-Amwâl, serta dipengaruhi oleh pemikiran ulama-ulama Syuriah lainnya selama ia menjadi pejabat di Tarsus.

Awal pemikirannya dalam kitâb al-‘Amwâl dapat ditelusuri dari pengamatan yang dilakukan Abû ‘Ubaid terhadap militer, politik, dan masalah fiskal yang dihadapi administrator pemerintahan di propinsi-propinsi perbatasan pada masanya.<sup>15</sup> Berbeda dengan Abû Yûsuf, Abû ‘Ubaid tidak menyinggung masalah kelangkaan sistemik dan penanggulangannya. Namun, kitâb *al-‘Amwâl* dapat dikatakan lebih kaya dari kitâb *al-Kharaj* dari sisi kelengkapan hadis serta kesepakatan-kesepakatan tentang hukum berdasarkan atsar (tradisi asli) dari para sahabat, tabi’in, serta atba’ at-tabi’in. Abû ‘Ubaid tampaknya lebih menekankan standar politik etis penguasa (rezim) daripada membicarakan sarat-sarat efisiensi teknis dan manajerial penguasa. Filosofi Abû ‘Ubaid lebih kepada pendekatan teknis dan profesional berdasarkan aspek etika daripada penyelesaian permasalahan sosio-politis-ekonomis dengan pendekatan praktis.

Dengan tidak menyimpang dari tujuan keadilan dan peradaban, yang lebih membutuhkan rekayasa sosial, Abû ‘Ubaid lebih mementingkan aspek rasio/nalar dan spiritual Islam yang berasal dari pendekatan holistik dan teologis terhadap kehidupan manusia sekarang dan nantinya, baik sebagai individu

---

Cengiz Kallek, *Abu Ubaid Economic Thought*, (Kuala Lumpur: Associate Professor, International Institute of Islamic Thought and Civilization, 1977), hal. 1-18

<sup>15</sup>Ibid., hal. 272

maupun masyarakat. Atas dasar itu Abû 'Ubaid menjadi salah seorang pemuka dari nilai-nilai tradisional, pada abad III hijriah/abad IX M, yang berpendapat bahwa revitalisasi dari sistem perekonomian adalah melalui reformasi terhadap akar-akar kebijakan keuangan serta institusinya dengan berdasarkan al-Qur'an dan al-Hadis.<sup>16</sup> Dengan kata lain, umpan balik dari teori sosio-politik-ekonomi Islam yang secara umum berasal dari sumber-sumber yang suci, al-Qur'an dan Hadis mendapatkan tempat eksklusif serta terekspresikan dengan kuat pada pemikirannya.

Meskipun fakta menunjukkan bahwa Abû 'Ubaid adalah seorang ahli fikih yang independen, moderat, dan handal dalam berbagai bidang keilmuan membuat beberapa ulama Syafi'i dan Hambali mengklaim bahwa Abû 'Ubaid adalah berasal dari kelompok madzhab mereka.<sup>17</sup> Tetapi dalam kitâb al-Amwâl tidak ada disebut nama Abû 'Abdullâh Muhammad ibn Idris asy-Syâfi'i maupun nama Ahmad ibn Hambal, melainkan ia sangat sering mengutip pandangan Mâlik ibn Anas dan pandangan sebagian besar ulama madzhab Syafi'i lainnya. Ia juga mengutip beberapa ijthad Abû Hanifah, Abû Yûsuf dan Muhammad ibn al-Hasan asy-Syaibani.<sup>18</sup>

Sementara itu tuduhan yang dilontarkan oleh Husain ibn Ali al Karabisi seperti yang dikemukakan oleh Hasan ibn Rahmân ar-Ramhurmudzi,<sup>19</sup> bahwa

<sup>16</sup> Ibid, hal. 277

<sup>17</sup> Taj al Din Abdul al Wahhab ibn Ali, *Tabaqat al Syafi'iyah al Kubra*, vol. II, (Beirut: Dar al Ma'rifah, t.t.), hal. 154, 158

<sup>18</sup> Abu Ubaid, Ibid., h. 103, 128, 151, 172, 249, 467, 520, 584, 603, 620

<sup>19</sup> Hasan bin Abdul Rahman al Ramhurmudzi, *al Muhaddith al Fasill bain al Rawi wa al Wa'i*, (Beirut, 1971), hal . 250

Abû 'Ubaid melakukan plagiat terhadap kitab fikih karyanya dari pandangan dan persetujuan asy-Syâfi'i, adalah sangat sulit untuk dibuktikan kebenarannya, hal itu bukan hanya karena Abû 'Ubaid dan asy-Syâfi'i belajar dari sumber yang sama tetapi mereka juga belajar satu sama lainnya, sehingga tidak mustahil jika terdapat kesamaan atau hubungan dalam pandangan-pandangan mereka. Bahkan, kadangkala Abû 'Ubaid mengambil posisi yang berseberangan dengan asy-Syâfi'i tanpa menyebut nama.

### 3 Pandangan Ekonomi Abu 'Ubaid al-Qasim bin Salam

Pembahasan ekonomi Syariah dalam karya Abu 'Ubaid *,al-Amwal*, diawali dengan enam belas buah hadis dibawah judul *haqq al-imam 'ala al-ra'iyah, wa haqq al-ra'iyah 'ala al-Imam* (hak pemerintah atas rakyatnya dan hak rakyat atas pemerintahnya). Buku ini dapat digolongkan sebagai karya klasik dalam bidang ilmu ekonomi Syariah karena sitematika pembahasannya dengan merekam sejumlah ayat al-Qur'an dan Hadis dibidangnya.<sup>20</sup>

Abu 'Ubayd seolah-olah ingin menyatakan bahwa masalah ekonomi tak terpisahkan dari tanggungjawab pemerintah atau penguasa. Dengan kata lain, ilmu ekonomi Syariah adalah bagian tak terpisahkan dari ilmu hukum ketatanegaraan. Sedangkan pada bab-bab berikutnya ia menjelaskan aneka jenis harta yang dikuasai negara dan hak rakyat atas harta termaksud dengan cara yang lebih terurai dan selalu berdasarkan rujukan Al-Qur'an dan Sunnah. Kitab ini, dilihat dari teknis penulisannya dengan mengutamakan pengutipan hadis-hadis dan ayat-

<sup>20</sup> Tim MSI UII, Amir Muallim, Ahmad Sumiyanto, dkk , *Menjawab Keraguan Berekonomi Syariah, Cet-1* (Yogyakarta: Safiriria Insania Press,2008), hal.7

ayat al-Qur'an, mirip dengan kitab fiqh atau hukum Islam pertama karya Imam Malik, *al-Muwatta'*, yang isinya adalah koleksi hadis-hadis yang bertajuk hukum Islam.<sup>21</sup>

Salah satu fungsi fiskal yang penting adalah fungsi distributifnya. Fungsi ini umumnya dilaksanakan dengan memungut pajak progresif dan penekanan kepada pajak langsung, baik pajak perorangan maupun pajak perusahaan (*corporate tax*). Aktor dari fungsi distributif ini adalah pemerintah. Tetapi fungsi, distributif ini bisa pula dilaksanakan sendiri oleh masyarakat melalui pelebagaan ZIS dan harta agama lainnya seperti hibah dan wakaf. Karena pemerintah tidak terlibat langsung dalam mobilisasinya, maka barangkali masyarakat akan lebih termotivasi. Yang diperlukan hanyalah pengaturan, perlindungan dan pemberian insentif. Kebijakan publik atau keuangan publik menurut Islam mengarah kepada Negara dalam pemenuhan kebutuhan dasar manusia (*basic human needs*). Pengadaan MG dan PrG pada dasarnya harus lebih banyak diserahkan kepada swasta melalui mekanisme pasar.<sup>22</sup>

## **B Pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam Tentang Keuangan Publik**

Keuangan publik kini telah berkembang menjadi sebuah disiplin tersendiri dalam ilmu ekonomi modern pada dasarnya dipahami sebagai studi tentang

---

<sup>21</sup> Abu 'Ubayd al-Qasim bin Sallam, *al-Amwal, Mu'assassat al-Nashir*, cet.1( Beirut, 1981)

<sup>22</sup> Syafaruddi Alwi, dkk, *Berbagai Aspek Ekonomi Islam*, cet-1 (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1992), hal. 89-90

perpajakan dan kebijakan pengeluaran belanja pemerintah, meliputi barang-barang publik, analisis untung-rugi, transfer, beban pajak, keadilan distributif dan kesejahteraan. Keuangan publik berhubungan dengan aspek-aspek normatif, positif, atau aspek ekonomi deskriptif.

Secara khusus wacana keuangan publik dalam Kitab *al-Amwal* Abu Ubayd lebih menekankan pada aspek normatifnya, karena masalah ini dianggap sebagai bagian dari hukum Islam. Ungkapan yang digunakan Abu Ubayd mengenai pendapatan publik adalah *sunuf al-amwal al-lati yaliha al-a'immatu li al-ra'iyah* atau *al-amwal al-lati taliha a'immatu al-muslimin*. Ungkapan ini dikemukakan Abu Ubayd pada bagian awal kitabnya, ketika mengawali pembahasan tentang apa yang saat ini kita sebut keuangan publik.



Definisi diatas menunjukkan beberapa macam bentuk kekayaan (*sunuf al-amwal*) yang dikelola oleh pemerintah yang terkait dengan kepentingannya. Terdapat empat konsep penting yang terkandung dalam definisi tersebut, yaitu *amwal*, *wilayah*, *imamah*, dan *ra'iyah*. Untuk memulai wacana ini, pertama-tama Abu Ubayd memperkenalkan apa yang menjadi hak dan kewajiban pemerintah dan masyarakat, dilengkapi dengan *hadis* dan *atshar* mengenai ciri-ciri penguasa dan warga yang baik dalam sebuah masyarakat.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam...*, hal. 83

## 1 Sumber dan Alokasi Keuangan Publik menurut Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam

### a. Sumber Penerimaan Keuangan Publik

*Kitab al-Amwal* secara khusus memusatkan perhatian sekitar keuangan publik (*public finance*), analisis yang ia titik beratkan adalah pada praktek yang dilakukan Rasulullah dan Khalifa urasyidin, terutama Umar bin Khattab sebagai contoh ideal dalam pengelolaan keuangan publik. Institusi yang mengelola disebut Baitul Mal. Baitul Mal setelah perang badar menurut pendapat yang diunggulkan (*Qaul Rajih*), karena pada waktu itu kaum muslimin mendapatkan harta rampasan perang (*ghanimah*) yang banyak dan pada waktu itu tempat penyimpanan kekayaan negara seperti *ghanimah*, *shadaqah* dan *fa’i* adalah masjid.

Setelah melalui perkembangan beberapa saat kemudian sumber penerimaan keuangan publik pun bertambah, seperti *kharaj*, *‘ursy* dan *khumus*. Mengenai hal ini akan dibahas secara mendalam, namun yang perlu diketahui bahwa dalam *Kitab al-Amwal* banyak harta yang diserahkan kepada Rasulullah yang berasal dari kaum musyrikin. Pertama adalah *fa’i*, yaitu berupa harta benda dan tanah yang mereka serahkan tanpa melalui peperangan.

Kedua adalah harta *shafi* yang Rasulullah saw pilih dari *ghanimah* yang diberikan kaum muslimin sebelum harta itu dibagikan. Sebagaimana riwayat Ibnu Abbas dari Rasulullah saw, “Berikanlah dari harta *ghanimah* bagian Rasulullah dan *shafi*”. Ketiga, adalah harta 1/5 dari *ghanimah* yang telah dibagi. Menurut hadits yang diriwayatkan dari Abi ‘Aliyah, ia berkata: “Rasulullah saw mengumpulkan *ghanimah* dan beliau dibagi, ketika ada sesuatu yang jatuh Nabi

menempatkannya bagian untuk Ka'bah, bagian untuk Baitullah, kemudian membagi sisa 1/5, untuk Nabi satu bagian, ahli kerabat satu bagian, anak yatim satu bagian, orang miskin satu bagian dan ibnu sabil satu bagian. Abi 'Aliyah berkata yang Nabi jadikan satu bagian untuk Ka'bah adalah bagian Allah."<sup>24</sup>

Namun yang perlu diketahui bahwa sebagaimana menurut takwil Umar bin-Khattab, ada tiga harta yang masuk dalam keuangan publik, yaitu: *shadaqoh*, *fa'i* dan *khumus*.

### (1) Shadaqoh/Zakat

Dalam hal ini, shadaqoh wajib yang disebut zakat harta seperti zakat emas, perniagaan, unta, sapi, kambing, biji-bijian dan buah-buahan. Di mana dari zakat harta ini dialokasikan untuk delapan golongan yang Allah sebutkan dalam Al-quran, tidak seorang pun berhak atas zakat tersebut kecuali mereka dan merupakan kewajiban pada setiap harta apabila telah mencapai nisab dan haul<sup>25</sup> untuk dikeluarkan zakatnya. Mengenai shadaqoh wajib ini, mulai disyariatkan pada tahun kedua Hijriyah, ayat-ayat Al-quran yang berhubungan dengan hal ini seperti:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ ﴿٤٣﴾

<sup>24</sup> Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam. *Kitab al-Amwal*. (Beirut:t.p., 1989) , hal. 19

<sup>25</sup> Ibid. Hal. 20-21.

Artinya: “Dan dirikanlah shalat serta tunaikanlah zakat dan rukuklah beserta orang yang rukuk.” [Q.S. Al-Baqarah : 43]<sup>26</sup>

Abu Ubaid dalam mendeskripsikan permasalahan sekitar sumber keuangan publik memang begitu luas dan mendalam. Namun, penulis dalam hal ini hanya mengutip sebageian kecil saja dari pemikiran beliau pada permasalahan sekitar penerimaan keuangan Negara.

Namun yang perlu diketahui, Abu Ubaid mengungkapkan ketentuan yang disepakati (tidak ada *ikhtilaf*), yaitu apabila seseorang memiliki harta yang wajib dizakati diantaranya 200 dirham, 20 dinar, 5 ekor unta, 30 ekor sapi, atau 40 ekor kambing. Konsekuensinya, bila seseorang memiliki salah satu di atas dari awal haul sampai akhir, maka ia wajib mengeluarkan zakatnya yang dinamakan nishab oleh Imam Malik dan penduduk Madinah sedangkan penduduk Iraq menyebutnya asal harta.<sup>27</sup>

## (2) Fa'i,

Menurut bahasa adalah *ar-Rujut*’ berarti kembali, sedang menurut istilah fiqh adalah sesuatu yang diambil dari harta ahli kitab dengan cara damai tanpa peperangan atau setelah peperangan itu berakhir, disebut *fa'i* karena Allah mengembalikan harta tersebut kepada kaum muslimin. Seding menurut versi Abu Ubaid adalah sesuatu yang diambil dari harta *dzimmah* perdamaian atas *jizyah* dari mereka, yang sebab itu jiwa mereka dilindungi dan dihormati. Harta *fa'i*

<sup>26</sup> Qs. Al-Baqarah 43

<sup>27</sup> Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam. *Kitab al-Amwal*. (Beirut:t.p., 1989), Hal. 414.

digunakan untuk kepentingan pemerintahan dan kesejahteraan umat.<sup>28</sup> Bagian-bagian *fa'i* adalah:

(3) ***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 *kharajnya* setengah dari hasil produksi.

(4) **Jizyah**,

Adalah pajak tahunan yang wajib dibayarkan oleh seorang non-muslim khususnya ahli kitab, untuk jaminan perlindungan jiwa, properti, ibadah dan harta merdeka atau budak yang tinggal di wilayah pemerintahan Islam. Pada masa Rasulullah, ketika memerintahkan kepada Muadz ibn Jabal atas ahli kitab di Yaman besarnya *jizyah* bagi masing-masing kepala adalah:

- 1 dinar atau
- 30 ekor sapi – jizyahnya 1 ekor tabi' [sapi umur 1 tahun]
- 40 ekor sapi – jizyahnya 1 ekor musinah
- Penghasilan dari tanah 1/10 bila diairi dengan hujan dan 1/5 bila menggunakan biaya.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Ibid. Hal. 23

<sup>29</sup> Ibid hal. 31-32

Diantara kitab yang membayar *jizyah* yaitu penduduk Najran yang beragama Kristen. Kewajiban membayar *jizyah* akan hilang setelah masuk Islam. Persamaan antara *kharaj* dan *jizyah* merupakan kewajiban atas ahli dzimmah dan dibelanjakan berdasarkan penggunaan harta *fa'i*, perbedaannya *jizyah* itu atas kepala dan *kharaj* atas tanah, *jizyah* gugur saat masuk Islam, dan *kharaj* tidak.

**(5) Khumus,**

Menurut Abu Ubaid adalah 1/5 *ghanimah* dari ahli *harbi*, *rikaz* dan *luqathah*. Dalam pembahasan *khumus* Abu Ubaid menyebutkan bahwa harta yang terkena *khumus*, pertama, beliau menafsirkan itu *ghanimah*, sesuai dengan firman Allah surat Al-Anfal ayat 41. Kedua, *khumus* dari harta yang diperoleh melalui penambangan dan harta yang terpendam (*rikaz*). Ketiga, *khumus* pada harta yang dipendam hal, sebagaimana terjadi ketika mujahid dari as'sya'abi dimana seorang laki-laki menemukan 1000 dinar yang dipendam di luar kota, kemudian datang kepadanya Umar, dan Umar mengambil 1/5 dari harta itu sebesar 200 dinar dan sisanya diberikan pada orang yang menemukan. Kemudian 200 dinar itu dibagikan kepada kaum muslimin. Namun yang perlu diketahui bahwa Abu Ubaid menyatakan bahwa ada tiga hukum yang dilakukan Umar kepada harta benda yang dipendam. Pertama, bahwa harta itu diambil *khumus*nya dan sisanya diberikan kepada yang menemukannya. Kedua, yang menemukan tidak diberikan harta itu, namun diserahkan seluruhnya kepada

Baitul Mal. Ketiga, harta itu seluruhnya diberikan kepada yang menemukan dan tidak diserahkan ke *Baitul Mal*.<sup>30</sup>

(6) *'U syr, Al-'u syr,*

Merupakan jama' dari kata *'u syr* yaitu satu bagian dari sepuluh. Sedangkan menurut fuqoha terdapat dua pengertian, pertama *'u syr* zakat yaitu sesuatu yang diambil pada zakat tanaman dan buah-buahan (Q.S. Al-An'am: 141).<sup>31</sup> Kedua, *'u syr* adalah sesuatu yang diambil dari harta kafir dzimmi yang melintas untuk perniagaan.<sup>32</sup>

**b Pembelanjaan Penerimaan Keuangan Publik**

Dalam masalah distribusi pendapatan memegang erat kaitannya antara penerimaan dan pembelanjaan/pengalokasian untuk kepentingan publik. Begitu pula Abu Ubaid dalam *Kitab al-Amwal*-nya begitu jelas dan transparan dalam membahas masalah keuangan publik terkait sekitar masalah penerimaan dan pembelanjaan.

Abu Ubaid menyebutkan kaidah mendasar dalam membatasi orang yang berhak atas kekayaan publik. Dengan menukil pendapat Umar sebagaimana diriwayatkan dari Aslam, ia berkata, "*Teilah berkata Umar ra bahwa tidak seirang muslim kecuali hak atas harta menerima atau menolak, setelah itu Umar membacakan surah al-Hasyr: 7-10 dan berkata Umar: ayat ini memuat semuanya (manusia) dan tidak tersisa seorang muslim kecuali ia mendapat hak akan harta itu (harta fa'i). Menurut riwayat Ibnu Syibah bahwa ketika Umar membentuk dewan membagi para istri Rasulullah saw yang dinikahi 12.000 dirham, bagian juwairiyah dan shafiyah 6.000 dirham (karena keduanya fa'i dari Allah untuk Rasul-Nya) kaum muhajirin syahid Badar masing-masing 5.000 dirham dan kaum anshar yang syahid 4.000 dirham.*"<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Ibid. Hal. 353

<sup>31</sup> Ibid. Hal. 243

<sup>32</sup> Ibid. Hal. 23

<sup>33</sup> Ibid. Hal. 237.

Selanjutnya, bahwa zakat diambil dari mereka yang kaya dan dikembalikan kepada mereka yang membutuhkan, yaitu delapan golongan yang disebut dalam al-Qur'an. Bagaimanapun pendistribusian harta dalam Islam itu sangat penting dimana Rasulullah telah memberi batasan, yaitu seseorang yang memikul tanggungan (hidup) kaumnya, seseorang yang tertimpa musibah besar dan memusnahkan harta bendanya dan seseorang yang tertimpa kemiskinan.

Abu Ubaid pun menghususkan bab tersendiri mengenai persamaan manusia dalam kekayaan publik. Mengenai hal ini, diantaranya adalah komentar Abu Bakar ra, ketika datang kepadanya harta (fa'i/ghanimah) ia menjadikan (bagian) manusia sama, dan berkata: "Aku menginginkan terhindar dari memintaminta dan memurnikan perjuangan (jihad) ku bersama Rasulullah saw, kelebihan mereka adalah di sisi Allah, adapun dalam hidup ini persamaan adalah hal yang baik."<sup>34</sup>

Dalam pendistribusian pengeluaran dari penerimaan khumus (*khumus ghanimah*, *khumus* barang tambang dan *rikaz* serta *khumus* lainnya) adalah ketentuan dari Rasulullah saw dan pendistribusiannya kapan dan untuk siapa tentu juga dengan ketentuan Rasulullah. Karena dana-dana publik merupakan kekayaan publik, maka dialokasikan untuk kesejahteraan publik seperti kesejahteraan anak-anak, korban bencana, santunan dan lainnya.

---

<sup>34</sup> Ibid. Hal. 277.

### c Dikotomi Badui (masyarakat desa) ke masyarakat kota

Pembahasan mengenai dikotomi badui-urban dilakukan Abu Ubaid ketika menyoroti alokasi pendapatan *fa'i*. Abu Ubaid menegaskan bahwa bertentangan dengan kaum badui, kaum urban :

- 1). Ikut terhadap keberlangsungan Negara dengan berbagi kewajiban administrasi dari semua muslim;
- 2). Memelihara dan memperkuat pertahanan sipil melalui mobilisasi jiwa dan harta mereka;
- 3). Menggalakkan pendidikan dan pengajaran melalui pembelajaran dan pengajaran al-Qur'an dan sunnah (dengan penyebaran) keunggulan kualitas isinya;
- 4). Melakukan kontribusi terhadap keselarasan sosial melalui pembelajaran dan penerimaan hudud (*prescribed finalities*);
- 5). Memberikan contoh universalisme Islam dengan shalat berjamaah pada waktu Jum'at dan Idul Fitri.<sup>35</sup>

Singkatnya di samping keadilan, Abu Ubaid mengembangkan suatu Negara Islam yang berdasarkan administrasi pertahanan, pendidikan, hukum dan cinta. Karakteristik tersebut hanya diberikan oleh Allah kepada kaum Urban, kaum Badui biasanya tidak menyumbang pada kewajiban publik sebagaimana kewajiban kaum urban, tidak dapat menerima manfaat pendapatan *fa'i* seperti kaum urban, mereka tidak berhak menerima tunjangan dari negara, mereka memiliki hak klaim sementara terhadap penerimaan. *Fa'i* hanya pada saat terjadi

---

<sup>35</sup> Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2004) , hal. 275

tiga kondisi krisis seperti saat penyerangan musuh, kekeringan yang dahsyat dan kerusuhan sipil.

Abu Ubaid memperluas aturan ini pada masyarakat pegunungan dan pedesaan, sementara ia memberikan kepada anak-anak perkotaan hak yang sama dengan orang dewasa terhadap tunjangan walaupun kecil yang berasal dari pendapatan *fa'i* yang mungkin karena menganggap mereka (anak-anak) sebagai penyumbang potensial terhadap kewajiban publik yang terkait. Lebih lanjut Abu Ubaid mengakui adanya hak dari para budak perkotaan terhadap jatah yang bukan tunjangan.<sup>36</sup>

Tetapi cukup mengejutkan bahwa Abu Ubaid tidak dapat mengambil langkah selanjutnya dan berspekulasi pada isu-isu pembagian kerja (*division of labour*), surplus produksi, pertukangan dan lainnya dalam hubungan dengan organisasi perkotaan untuk kerjasama. Sebenarnya, dalam hal ini analisa Abu Ubaid lebih jelas dari sisi-politis dibanding ekonomi. Dari apa yang dibahas sejauh ini dapat terbukti bahwa Abu Ubaid selalu memelihara keseimbangan antara hak-hak dengan kewajiban-kewajiban warga Negara.

#### d. **Kepemilikan Publik**<sup>37</sup>

Abu Ubaid mengakui adanya kepemilikan pribadi dan publik karena pendekatan terhadap kepemilikan tersebut sudah sangat dikenal dan dibahas secara luas oleh banyak ulama.

---

<sup>36</sup> Adiwarmar Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2006). Hal. 254.

<sup>37</sup> <http://kismawadi.blogspot.com/2010/04/biografi-dab-konsep-pemikiran-Abu-Ubaid.html>

***“Saya menginginkan suatu hal yang dapat mencukupi generasi yang pertama dan generasi yang terakhir.”***

Pernyataan Abu Ubaid di atas mengisyaratkan bahwasannya keuntungan yang dihasilkan dapat dimanfaatkan untuk kemaslahatan umat Islam.

**e. Kepemilikan: Pandangan Kebijakan Perbaikan Pertanian<sup>38</sup>**

Sesuatu yang baru dalam hubungan antara kepemilikan dengan kebijakan perbaikan pertanian ditemukan oleh Abu Ubaid secara implisit. Menurutnya, kebijakan pemerintahan seperti itu terhadap tanah gurun dan deklarasi resmi terhadap kepemilikan individual dari tanah tandus atau tanah yang sedang diusahakan kesuburannya atau diperbaiki sebagai insentif untuk meningkatkan produksi pertanian, maka tanah yang diberikan dengan persyaratan untuk ditanami dibebaskan dari kewajiban membayar pajak.

Jika dibiarkan sebagai insentif untuk meningkatkan produksi pertanian, maka tanah yang diberikan dengan persyaratan untuk ditanami dibebaskan dari kewajiban membayar pajak, jika dibiarkan menganggur selama tiga tahun berturut-turut akan didenda dan kemudian akan dialihkan kepemilikannya oleh Imam. Bahkan tanah gurun yang termasuk dalam hima (tanah pribadi), pribadi dengan maksud untuk direklamasi jika tidak ditanami dalam periode yang sama dapat ditempati oleh orang lain dengan proses yang sama. Pemulihan yang sebenarnya adalah pada saat tanah tersebut ditanami setelah diairi, manakala tandus, kering atau rawa-rawa.

---

<sup>38</sup> Adiwarmman Azwar Karim, *Op. Cit.* Hal. 255-256

Tidak cukup dalam kepemilikan sepetak tanah mati dan yang terkandung di dalamnya hanya dengan menggali sebuah sumur lalu meninggalkannya begitu saja. Setelah itu, jika tidak diberdayakan atau ditanami tiga tahun berturut-turut hanya harim dari sumber air tersebut yang dapat dimiliki, sedangkan yang lainnya menjadi terbuka untuk direklamasi dan selanjutnya ditempati orang lain. Jadi, menurut Abu Ubaid sumber dari publik seperti sumber air, pada rumput penggembalaan dan tambang minyak tidak boleh pernah dimonopoli seperti pada hima (tanah pribadi). Semua ini hanya dapat dimasukkan ke dalam kepemilikan negara yang digunakan untuk pelayanan masyarakat.

Adapun hukum – hukum pertanahan yang dikemukakan oleh Abu Ubaid adalah terdiri dari :

- 1) *Iqtha'*. Yaitu tanah yang diberikan oleh kepala negara kepada seorang rakyat untuk menguasai sebidang tanah dengan mengabaikan yang lainnya. Dalam kitab Al-Amwal, Abu Ubaid menafsirkan tanah biasa yang bisa dijadikan *iqtha'* dan yang tidak bisa. Dan biasanya setiap daerah/tanah yang dihuni pada masa yang lama, kemudian ditinggalkan penghuninya maka keputusan hukum tanah itu diserahkan kepada kepala negara.

Kepala Negara, begitu juga setiap tanah yang mati (tidak digarap) tidak ada seseorang yang mengelolanya dan tidak dimiliki orang Islam maupun kafir. Umar ra mengirim surat kepada Abu Musa, “*Jika tanah itu bukan tanah yang dialiri air jizyah, maka aku akan meng-'iqtha tanah itu baginya*”. Di sini jelas bahwa *'iqtha* itu terhadap tanah yang tidak dimiliki dan bukan tanah *jizyah*, jika

keadaan tanah tersebut demikian maka pengaturannya diserahkan kepada kepala Negara.

Sementara pada kasus yang lain bahwa Rasulullah meng-*'iqtha*-kan tanah kepada Zubair yang ada pohon kurma dan pepohonan. Kami melihat tanah itu pernah Rasulullah *'iqtha*-kan kepada kaum Anshar untuk mengelola dan mendiaminya. Kemudian tanah itu ditinggalkan, maka Rasulullah meng-*'iqtha*-kan kepada Zubair.

Dari Muhammad bin Ubaidillah as-Tsaqafi keluar, disebutkan orang Nafi' Abu Abdillah. Ia berkata kepada Umar ra, *"Sebelum kami memiliki tanah di Basrah yang tidak termasuk tanah kharaj dan tidak merugikan seseorang dari kaum muslimin. Jika engkau memandang perlu meng-'iqtha-kan, maka aku lakukan, aku hanya mengambil satu petakan untuk perlu meng-'iqtha-kan, maka lakukanlah, aku hanya mengambil satu petakan untuk kudaku saja"*.<sup>39</sup> Lalu Umar menulis surat kepada Abu Musa al-Asy'ari, *"Jika tanah itu seperti yang diceritakan maka petakanlah baginya"*.<sup>40</sup>

Dari penjelasan di atas, mengenai *'iqtha* hendaknya pemerintah menurut Abu Ubaid tidak meng-*'iqtha* tanah *kharaj*. Alasannya karena tanah *kharaj* adalah tanah yang produktif memberikan hasil dan menambah devisa negara. Dan di sisi lain dengan mempetakan tanah bukan *kharaj* dapat memberikan manfaat untuk bagi para pengembalaan hewan ternak, dimana hal ini dapat menambah pertambahan produksi hewan yang sama pentingnya dengan masalah pertanian.

- 2) *Ihya' al-Mawat*, Yaitu menghidupkan kembali tanah yang mati, tandus, tidak terurus, tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan dengan membersihkannya, mengairi, mendirikan bangunan dan menanam kembali benih-benih kehidupan pada tanah tersebut. Dalam hal ini negara berhak
-

menguasai tanah tersebut dengan menjadikannya milik umum dan manfaatnya diserahkan untuk kemaslahatan umat.

Mengenai *ihya al-Mawat* ini, Abu Ubaid membagi menjadi tiga macam:

- a) Seseorang datang ke tanah tersebut lalu mengelola dan mendiaminya, kemudian datang orang lain yang mempebaharui tanaman dan bangunan agar menjadi haknya tanah yang dikelola oleh orang sebelumnya. Dalam hal ini perbuatan orang itu disebut *al-irraqi al-Zhalim*; perbuatan atas sesuatu yang bukan haknya dan ingin memilikinya. Adapun yang berhak atas tanah itu adalah yang mengelola lebih awal, seperti hadis riwayat Abu Hisyam, Rasulullah saw bersabda, *“Siapa saja yang menghidupkan tanah mati maka tanah itu menjadi miliknya dan tidak ada hak bagi irqi zhalim”*.
- b) Kepala Negara meng-*iqtha*-kan kepada seseorang tanah mati dan tanah itu menjadi milik penerima *iqtha*, kemudian orang itu menyia-nyikan dengan tidak mengelola dan mendiaminya sehingga datang orang lain lalu mengelola dan mendiami serta menyangka tanah ini tidak ada yang mengurus. Dalam hal ini, pendapat Abu Ubaid merujuk pada yang dilakukan Umar ra, terhadap orang yang telah memperoleh tanah *iqtha* pada masa Rasulullah. Kemudian ditelantarkan sampai pada masa kekhalifahan Umar ra, dan tanah itu digarap oleh orang lain, dengan berkata: *“Kalau bukan ‘iqtha dari Rasulullah aku tidak akan memberimu sedikitpun”*.
- c). Jika seseorang membangun tembok tanah apakah dengan *‘iqtha* dari pemerintah atau tidak kemudian meninggalkannya pada waktu yang lama dengan tidak mendiaminya. Abu Ubaid berkata: *“Pada sebagian hadist dari Umar; bahwa ia memberi batas tiga tahun*

*dan melarang orang lain untuk mendiami tempat tersebut*". Maka dari ketentuan Umar ini mengandung arti, jika telah melewati masa tiga tahun dan tidak menempatnya, kepala Negaralah yang memutuskan dan dibolehkan bagi kepala Negara untuk menyerahkan kepala yang lain, yang mampu dan bisa menempatnya.

3). *Hima* (perlindungan), Yaitu lahan yang tidak berpenduduk yang dilindungi negara untuk tempat mengembala hewan-hewan ternak. Dimana tanah hima ini adalah tanah yang mendapat perlindungan dari pemerintah, namun dapat dimanfaatkan oleh seluruh umat hasil yang ada pada tanah tersebut seperti air, rumput dan tanaman, hal ini sesuai dengan sabda Rasulullah, "*Orang muslim adalah saudara bagi muslim yang lainnya, yang memberi mereka keleluasaan air dan rumput*".<sup>41</sup>

## 2 **Pemikiran Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang Peran Negara dalam Keuangan Publik**

Zakat sebagai institusi keuangan publik. Namun, ia merupakan institusi keuangan publik yang khas karena ia memiliki karakter religius. Meskipun pada masa Nabi, kedua karakteristik zakat itu disatukan, namun setelah Nabi wafat, ada fenomena di mana keduanya diperlakukan secara terpisah. Adalah peran Abu

---

<sup>41</sup> Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*, hal. 152-154

Bakar yang menjelaskan kedua karakteristik zakat dan meskipun melalui usahanya karakteristik religius dan polisi zakat ditetapkan<sup>42</sup>

Masalah apakah zakat dibayarkan kepada pemerintah dan bukan kepada Nabi, muncul pada masa khalifah Abu Bakar ketika beberapa kabilah Arab menolak membayarkan zakatnya setelah wafatnya Nabi. Yusuf Qardhawi menyebutkan bahwa alasan mereka menolak membayar zakat setelah Nabi wafat karena mereka menganggap perjanjian mereka dengan Nabi tentang kewajiban syahadat, shalat dan zakat telah batal dengan wafatnya orang yang dalam perjanjian. Hal itu disebabkan sikap kabilah-kabilah itu bermacam-macam. Di antaranya ada yang mengakui nabi-nabi palsu, ada yang tidak mengakui syariat Islam dan menghindari kewajiban shalat dan zakat semuanya, ada pula yang mengakui shalat dan syariat Islam lainnya tetapi masih ragu-ragu menerima zakat. Hal tersebut di atas dikarenakan mereka baru memeluk Islam dan masih terpengaruh oleh kehidupan badui mereka, bukan karena belum mengerti zakat. Atas dasar itu, Imam Abu Sulaiman Khattabi dan lainnya menggolongkan mereka “pembangkang” bukan “murtad”, walaupun mereka juga tidak mengakui zakat itu wajib setelah Nabi wafat.<sup>43</sup>

Abu Ubaid, menjelaskan berkaitan dengan pengumpulan zakat, hak pemerintah untuk melaksanakan kekuatan politisnya, bagaimanapun juga, hanya terbatas pada bentuk kekayaan yang tampak (*amwal zahiriyah*) dan tidak pada kekayaan yang tidak tampak (*amwal batiniyah*). Selanjutnya bahwa bentuk harta

---

<sup>42</sup>Ugi Suharto. *Keuangan Publik Islam: Reinterpretasi Zakat dan Pajak. Studi Kitab Al-Amwal Abu Ubayd*. Cetakan Pertama. (Yogyakarta:Pusat Studi Zakat(PSZ),2004)

<sup>43</sup> Yusuf Qardhawi. 2004. *Hukum Zakat* (terjemahan dari buku *Fiqhuz Zakat*). (Jakarta:Pustaka Litera AntarNusa, 2004)

yang tidak tampak (*amwal batiniyah*) merupakan jenis harta yang mudah disembunyikan oleh pemiliknya, yang pada masa Abu Bakar termasuk uang yakni emas dan perak. Sejauh berkaitan dengan harta yang tersembunyi, pemerintah tidak memiliki hak politik untuk memaksa orang membayar jenis kekayaan ini. Karena berkebalikan dengan harta yang tampak yang masuk dalam wilayah zakat berkarakter politis, harta tersembunyi masuk dalam wilayah zakat berkarakter religius. Mengutip pendapat Abu Ubaid berkaitan dengan harta tersembunyi, tidak ada riwayat apakah Nabi dan Khalifah setelahnya menerapkan kekuasaan politik terhadapnya atau tidak.

*“Sunnah telah membedakan antara keduanya. Tidaklah kalian melihat bahwa Nabi kadang mengirim pengumpul zakat (mushaddiq) ke (para pemilik) binatang ternak dan mengambil darinya baik dengan rela (rida) atau terpaksa (kurh). Hal yang sama juga dilakukan oleh para pemimpin negara setelah beliau. Dan atas dasar ini, Abu Bakar memerangi mereka yang tidak mau (membayar) zakat binatang ternak. Tidak ada pentunjuk bahwa Nabi dan khalifah-khalifah setelahnya memaksa orang membayar zakat uang (sadaqat al-samit). Sebaliknya, mereka (masyarakat muslim) lebih membayarnya tanpa paksaan, sebagaimana ia diamanahkan kepada mereka untuk membayarnya.”<sup>44</sup>*

Berdasarkan hal-hal di atas, dapat dipahami dengan cukup jelas bahwa zakat memiliki 2 (dua) karakter yang berbeda. Karakter politis zakat, menjadi alasan pemerintah atau penguasa politik dalam melakukan upaya untuk menjamin zakat dapat dijalankan dengan baik, khususnya pada harta yang tampak (*amwal zahiriyah*). Sedangkan karakter religius zakat lebih memberikan penekanan kepada kesadaran dari masing-masing individu muslim untuk membayar zakat dari hartanya yang tidak tampak (*amwal batiniyah*).

Pemerintah tidak memiliki otoritas untuk memaksa para muzakki agar membayar zakat atas segala jenis harta yang tidak tampak (*amwal bathiniyah*).

---

Abu Bakar dalam hal ini memiliki peran yang sangat penting dalam menjaga karakter zakat, khususnya karakter politisnya. Abu Bakar telah mengambil keputusan yang tepat dalam hal memerangi para pembangkang zakat. Jika Abu Bakar tidak memerangi para pembangkang zakat, maka karakter politis zakat akan punah, sehingga zakat hanya dipandang sebagai sebuah kewajiban individu dan penyalurannya dapat dilakukan secara individu juga

#### a Peran dan Fungsi Pemerintah terhadap Zakat

Zakat sebagai institusi keuangan publik, di mana pemerintah bertanggungjawab atasnya telah mengalami degradasi. Karakter politik zakat yang pernah dipertahankan oleh Abu Bakar, telah mulai menghilang secara perlahan namun pasti. Pada saat ini, banyak umat muslim yang tidak membayarkan zakatnya kepada pemerintah atau pemegang otoritas kekuasaan di wilayahnya. Hal tersebut telah terjadi pada saat peralihan kepemimpinan dari Ustman bin Affan kepada Ali bin Abi Thalib sebagai Khalifah keempat. Pada saat itu, umat muslim mulai berselisih pendapat perihal pembayaran zakat kepada pemerintah. Sebagian ada yang tetap membayarkannya kepada pemerintah dan sebagian lainnya membagikannya sendiri kepada para mustahiq.

Dalam bukunya, Abu Ubaid meriwayatkan:

عن إسماعيل بن إبراهيم عن أيوب عن ابن يسرين قال : كانت الصدقة ترفع أو تدفع إلى النبي صلى الله عليه وسلم، أو من أمر به، وإلى أبي بكر أو من أمر به، أو إلى عمر، أو من أمر به، وإلى عثمان أو من أمر به، فلما قتل عثمان اختلفوا، فكان منهم من يدفعها إليهم، ومنهم من يقسمها وكان ممن يدفعها إليهم ابن عمر.

*“ Abu Ubaid menjelaskan bahwa pada zaman Nabi, sedekah (zakat) dibayarkan kepada Nabi Muhammad SAW atau kepada orang yang beliau utus. Setelah*

*beliau wafat, zakat dibayarkan kepada Abu Bakar atau kepada orang yang diutusnyanya. Kemudian, kepada Umar bin Khattab atau kepada orang yang diutusnyanya. Lalu, pembayaran zakat setelah wafatnya Umar bin Khattab dibayarkan kepada khalifat penggantinya Ustman bin Affan atau kepada orang yang diutusnyanya. Namun, setelah wafatnya Utsman dengan dibunuh oleh para pemberontak, terjadi perselisihan diantara umat Islam antara tetap membayarkannya kepada pemerintah atau tidak menyalurkannya sendiri. Diantara mereka yang tetap membayarkan zakatnya kepada pemerintah adalah Ibn Umar.”<sup>45</sup>*

Dalam karyanya *Kitab al-Amwal*, Abu Ubaid membahas tiga sumber utama penerimaan Negara (pemerintah), yakni *fa'i*, *khums* dan *shadaqah*, termasuk zakat yang merupakan kewajiban pemerintah untuk mengurus dan mendistribusikannya kepada masyarakat.

Selanjutnya setelah khalifah keempat, situasi diperburuk oleh berkembangnya persepsi masyarakat bahwa pemerintah sekarang tidak memiliki komitmen secara keagamaan. Oleh karena itu, berkaitan dengan masalah pembayaran zakat kepada pemerintah, Abu Ubaid memerikan satu bab khusus dalam bukunya *Kitab Al-Amwal* dengan judul “Pembayaran Zakat kepada Pemerintah dan Perbedaan Pendapat di Kalangan Ulama tentang Masalah ini.”

Dalam hal ini Ibn Umar dipandang sebagai rujukan untuk memberikan keputusan pada saat perubahan situasi kepemimpinan pada saat itu. Perpecahan umat Islam dalam memperebutkan kepemimpinan antara Ali bin Abi Thalib sebagai khalifah terpilih dan Mu'awiyah sebagai pihak yang tidak puas atas kepemimpinan Ali bin Abi Thalib telah mejadikan sebagian umat Muslim dalam kebingungan dalam menentukan kepada siapa mereka membayarkan zakatnya.

---

<sup>45</sup> *Kitab al-Amwal* , hal. 562

Mengutip pendapat Abu Ubaid dalam *Kitab Al-Amwal* perihal jawaban Ibn

Umar perihal kepada siapa zakat dibayarkan:

*“Anshar bertanya kepada Ibn Umar tentang (pembayaran) zakat. Dia menjawab, “Bayarkan kepada pengumpul zakat (‘umal)”, tetapi mereka menjawab “Kadang orang-orang Syam (yakni pendukung Mua’wiyah) berkuasa, dan kadang yang lainnya (yakni pendukung Ali) berkuasa.” Dia (yakni Ibn Umar) menjawab: “Bayarkan kepada mayoritasnya”.<sup>46</sup>*

Namun dalam kasus lain, mengutip pendapat Abu Ubaid dari *Kitab Al-Amwal*, Ibn Umar memberikan jawaban yang berbeda pula perihal kepada siapa zakat dibayarkan:

*“Saya berdekatan dengan Ibn Umar, seseorang bertanya kepadanya: “Apakah kami harus membayar zakat kepada kolektor yang ditunjuk untuk kami (‘ummalina). Dia (Ibn Umar) menjawab: “Ya”. Kemudian dia (orang yang bertanya itu) mengatakan: “Para kolektor yang ditunjuk untuk kami itu non-Muslim (kuffar). Dia (rawi) mengatakan: “Ziyad (bin Abihi, di antara penguasa Bani Umayyah) menggunakan non-Muslim (untuk mengumpulkan zakat). Dia (Ibn Umar) kemudian menjawab: “Jangan membayarkan zakatmu kepada non-Muslim”.<sup>47</sup>*

Tujuan akhir dari zakat adalah penyalurannya (distribusi) kepada sebagian masyarakat yang membutuhkannya (mustahiq) sehingga dapat memberikan distribusi pendapatan yang adil yang mana akan memberikan pengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan tujuan tersebut, pengelolaan zakat, dari penarikan hingga penyalurannya harus dilakukan oleh sebuah institusi khusus, sehingga zakat dapat dikelola dengan baik. Pembayaran zakat secara individual tentunya akan menjadikan pola distribusi zakat tidak terkontrol dan tidak merata, serta tujuan akhir dari zakat itu akan sulit untuk dicapai.

---

<sup>46</sup> Al-amwal

<sup>47</sup> Al-amwal

## **b Pola dan Sistem Pengelolaan Zakat Oleh Pemerintah**

Pada masa kepemimpinan Rasulullah saw, pengelolaan zakat dilakukan dengan menunjuk seorang utusan yang dipercaya oleh beliau untuk mengambil zakat pada suatu suku atau daerah tertentu. Rasulullah SAW pernah mengutus Mu'az bin Jabal untuk berdakwah ke Yaman, dakwahnya yaitu dengan mengajak mereka untuk bersaksi (*syahadat*), menegakkan shalat dan membayar zakat. Posisi Mu'az disamping sebagai seorang da'i, dia juga bertugas sebagai seorang petugas, yang menarik dan menyalurkan zakat di Yaman.

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penarikan dan penyaluran zakat didasari oleh wilayah di mana masyarakat berada. Penarikan zakat yang dilakukan pada suatu komunitas masyarakat tertentu, berarti penyalurannya dilakukan juga pada komunitas masyarakat di mana zakat tersebut diambil. Seperti halnya Mu'az yang mengambil zakat dari penduduk Yaman (yang mampu), kemudian menyalurkannya kembali kepada penduduk Yaman (yang berhak). Dengan pola distribusi yang menjadikan daerah penarikan sekaligus sebagai daerah penyaluran dapat memberikan pengaruh yang sangat besar dalam menjaga dan menumbuhkan ukhuwah dan solidaritas sosial dalam sebuah komunitas masyarakat. Pola ini juga dapat mengurangi beberapa penyakit hati yang berupa iri, dengki dan hasud dalam kehidupan bermasyarakat. Mengenai hal ini menuturkan dengan kisah yang dialami imam terdahulu, yaitu:

*“Pada masa Khalifah Abu Bakar dan Umar, Muadz terus bertugas di sana. Abu Ubaid menuturkan dalam kitabnya, bahwa Muadz pada masa Umar pernah mengirimkan hasil zakat yang dipungutnya di Yaman kepada Umar di Madinah, karena Muadz tidak menjumpai orang yang berhak menerima zakat di Yaman. Namun, Umar mengembalikannya. Ketika kemudian Muadz mengirimkan sepertiga hasil zakat itu, Umar kembali menolaknya dan berkata, Saya tidak*

*mengutusmu sebagai kolektor upeti, tetapi saya mengutusmu untuk memungut zakat dari orang-orang kaya di sana dan membagikannya kepada kaum miskin dari kalangan mereka juga. Muadz menjawab, "Kalau saya menjumpai orang miskin di sana, tentu saya tidak akan mengirimkan apa pun kepadamu. Pada tahun kedua, Muadz mengirimkan separuh hasil zakat yang dipungutnya kepada Umar, tetapi Umar mengembalikannya. Pada tahun ketiga, Muadz mengirimkan semua hasil zakat yang dipungutnya, yang juga dikembalikan Umar. Muadz berkata, "Saya tidak menjumpai seorang pun yang berhak menerima bagian zakat yang saya pungut."<sup>48</sup>*

Prioritas penyaluran zakat diprioritaskan pada daerah di mana zakat tersebut diambil. Sedangkan penyaluran zakat ke daerah lain dapat dilakukan apabila suatu daerah mengalami kelebihan (surplus) zakat. Dalam hal ini diperlukan perhatian serius pemerintah dalam mengawasi daerah yang mengalami kelebihan (surplus) dan daerah yang mengalami kekurangan zakat.

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sistem dan pengelolaan zakat pada masa Rasulullah saw yang dipaparkan oleh Abu Ubaid dalam *Kitab Al-Amwal* mencakup 3 (tiga) hal, yaitu penarikan zakat dilakukan oleh pemerintah atau pihak yang mewakilinya dan pembagian wilayah dalam penarikan zakat dan penyalurannya, serta penyaluran silang (*crossdistribution*) antara daerah yang kelebihan zakat dan daerah kekurangan zakat.

Setelah merujuk pada banyak pendapat tentang seberapa besar seseorang berhak menerima zakat. Abu Ubaid sangat tidak setuju dengan mereka yang berpendapat bahwa pembagian yang sama antara delapan kelompok dari penerima zakat dan cenderung untuk meletakkan suatu batas tertinggi (*ceiling*) terhadap penerimaan perorangan. Bagi Abu Ubaid yang paling penting adalah memenuhi kebutuhan dasar sebarangpun besarnya serta bagaimana menyelamatkan orang-

---

<sup>48</sup>*Al-Amwal* hal, 596

orang dari kelaparan dan kekurangan, tetapi pada waktu yang sama Abu Ubaid tidak memberikan hak penerimaan kepada orang yang memiliki 40 dirham (harta lain yang setara) di samping pakaian, rumah dan pelayan (yang ia anggap sebagai suatu standar hidup minimum). Abu Ubaid menganggap bahwa seseorang yang memiliki 200 dirham (jumlah minimum wajib zakat) sebagai orang kaya sehingga ada kewajiban zakat terhadap orang tersebut.

Karenanya pendekatan ini mengindikasikan adanya tiga tingkatan sosio-ekonomi pengelompokan yang terkait dengan status zakat yaitu kalangan kaya yang terkena wajib zakat, kalangan menengah yang tidak terkena wajib zakat tetapi juga tidak berhak menerima zakat, kalangan penerima zakat (*mustahik*). Berkaitan dengan itu ia mengemukakan pentingnya distribusi kekayaan melalui zakat. Secara umum Abu Ubaid mengadopsi prinsip bagi setiap orang adalah menurut kebutuhannya masing-masing (*likulli wahidin hasba hajatihi*) dan ia secara mendasar lebih condong pada prinsip "bagi setiap orang adalah menurut haknya", pada saat ia membahas jumlah zakat (pajak) yang dibagi kepada pengumpulnya (pengelola) atas kebijakan Imam.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Adiwarmarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2004), hal. 278-279.

## C Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia Dalam Perspektif Ekonomi Islam

### 1 Ruang Lingkup dan Fungsi dan Tujuan

Dari beberapa pendapat ahli hukum seperti M.Yamin, Allons, dan D. Simons, definisi keuangan negara bersifat plastis, tergantung kepada sudut pandang dari sudut pemerintah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBN, sedang dari sudut pandang pemerintah daerah yang dimaksud keuangan negara adalah APBD, demikian seterusnya dengan Perjan, PN-PN maupun perum. Dengan kata lain definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, Keuangan Negara pada Perjan, Perum, PN-PN, dan sebagainya. Sedang keuangan negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya. Apabila berbicara mengenai keuangan publik tentang APBN, APBD, dan BUMN serta BUMD, tidaklah tepat apabila menggunakan istilah keuangan negara, yang lebih tepat adalah menggunakan istilah keuangan publik<sup>50</sup>

Setiap tahun pemerintah menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN. Istilah APBN yang

---

<sup>50</sup> Hilmawan Tisnawan, *Resensi Buku Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*, "Artikel diakses pada tanggal 25 juli, 2013. Dari <http://www.bi.go.id/NR/Radoolvers/AOO5oDCB-4CF8-4A5E-B196-BFIB4D6A4028/8011/5> resensi.pdf

dipakai di Indonesia secara formal mengacu pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang dikelola pemerintah pusat<sup>51</sup>

Yang dimaksud anggaran *budget* Islam suatu daftar atau perencanaan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu, yang biasanya adalah satu tahun. Ada budget yang disusun berdasarkan atas tahun kalender yaitu mulai tanggal 1 januari dan ditup pada tanggal 31 desember dari tahun yang bersangkutan, tetapi ada pula yang tidak dimulai pada tanggal 1 januari dan diakhiri pada tanggal 31 desember. Pada tahun 1969 hingga 1995 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia dimulai pada tanggal 1 april dan berakhir pada tanggal 31 maret tahun berikutnya.<sup>52</sup> Namun sejak tahun 2000 kebijakan APBN ditentukan bahwa tahun anggaran dimulai sejak 1 januari hingga 31 desember.<sup>53</sup>

Pada umumnya *budget* dapat dipakai sebagai alat untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan penghasilan nasional. Adapun mengenai budget mana yang dipakai tergantung pada keadaan perekonomian yang dihadapi dalam keadaan defleksi, biasanya dipergunakan budget yang defisit, dalam keadaan inflasi dipergunakan yang surplus dan dalam keadaan yang normal dipergunakan

<sup>51</sup> Anggito Abimanyu, *Perencanaan dan Penganggaran APBN*, di akses pada tanggal 25 juli 2013, dari [http://www.depikubam.go.id/NR/redoolveres/C336ABFS-7005-40F3-87D0852OFD969BF2/1758.Keuangan Perencanaan dan Penganggaran APBN.Pdf](http://www.depikubam.go.id/NR/redoolveres/C336ABFS-7005-40F3-87D0852OFD969BF2/1758.Keuangan%20Perencanaan%20dan%20Penganggaran%20APBN.Pdf)

<sup>52</sup> M. Suparmoko, dkk, *Keuangan Negara Dalam Teori dan praktik*, hal. 47

<sup>53</sup> Tim Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, “ *Pengelolaan Keuangan Negara*”, 2009, hal. 41

*budget* yang seimbang, jadi jelasnya *budget* disini dapat digunakana sebagai alat fiskal.<sup>54</sup>

Dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional, pemerintah harus melaksanakan kegiatan-kegiatan. Kegiatan pemerintah disusun berdasarkan rencana kerja yang lengkap dan disertai dengan rencana keuangannya.

Tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pembangunan ekonomi Indonesia serta landasan dari kebijakan pembangunan itu berperan dalam menentukan kebijakan anggaran, dan kebijakan anggaran tersebut akan mempengaruhi proses pembangunan ekonomi itu sendiri.<sup>55</sup>

Guna tercapai tujuan diatas, haruslah disusun uraian prioritas pembangunan sesuai dengan tersedianya dana dan kebutuhan pembangunan. Urutan prioritas itu dapat tercermin dalam pada prioritas anggaran, sehingga kebijakan anggaran merupakan salah satu kebijakan penting dalam usaha mencapai cita-cita pembangunan. Lebih-lebih karena anggaran mengambil bagian pokok sebagai pemimpin pembangunan. Politik anggaran tampak telah diyakini sebagai salah satu alat yang dapat dipakai untuk mempengaruhi struktur perekonomian negara.

## 2 Landasan Pengelolaan dan Legalitasnya

Tujuan pembangunan Indonesia adalah mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Masyarakat

<sup>54</sup>M.Suparmoko, dkk, *Keuangan Negara Dalam Teori dan praktik*, hal. 52-53

<sup>55</sup>Tulus TH Tambunan, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996), hal.

seperti ini akan tercapai dengan dihapusannya kemiskinan lewat peningkatan pendapatan (nasional perkapita), perluasan kesempatan kerja, dan redistribusi pendapatan yang lebih merata.

Usaha pembangunan ekonomi harus berlandaskan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Trilogi Pembangunan. Trilogi Pembangunan yang berupa pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, selalu menjadi landasan kebijaksanaan pembangunan sejak pelita I, walaupun dengan urutan prioritas yang berbeda.

Landasan hukum Anggaran negara tercantum dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat 1 yang berbunyi: *“Setiap tahun pemerintah mengajukan anggaran pendapatan dan belanja kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”*. Dan telah direvisi dalam Undang-Undang 1945 Amandemen keempat, yaitu:

- (a) pasal 23 ayat 1, yang berbunyi: *“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.
- (b) Pasal 23 ayat 2, yang berbunyi: *“Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh presiden untuk dibahas*

*bersama. Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah”,*

- (c) Pasal 23 ayat 3, yang berbunyi: “ *Apabila Dewan Perwakilan tidak menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”,*

### **3 Sumber Penerimaan Negara, Belanja Pemerintah dan Pengeluaran Negara.**

#### **a. Sumber Penerimaan Negara**

Penerimaan negara diartikan sebagai penerimaan pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya yaitu yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang, dan sebagainya.<sup>56</sup>

Sumber – sumber penerimaan Negara meliputi: (1) pajak, (2) kontribusi, (3) pencetakan uang kertas, (4) pinjaman, (5), dan hadiah.<sup>57</sup>

Pengertian pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang sehingga dapat dipaksakan dengan tiada mendapat balas jasa secara langsung. Pajak dipungut penguasa berdasarkan norma-norma hukum guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa kolektif untuk mencapai

<sup>56</sup>M.Suparmoko, dkk, *Keuangan Negara Dalam Teori dan praktik,*

<sup>57</sup>Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri,* hal. 43

kesejahteraan umum. Sedangkan pengertian retribusi adalah suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana terdapat balas jasa yang secara langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut.<sup>58</sup>

Pajak merupakan sumber penerimaan negara yang terbesar. Oleh karena itu pajak memiliki dua fungsi yaitu fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*. Fungsi *budgetair* dimaksudkan bahwa pajak dijadikan sebagai penerimaan negara/pemerintah yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran/ belanja pemerintah. Sedangkan untuk fungsi *regulerend* yaitu pajak berfungsi untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dibidang sosial dan ekonomi. Sebagai contoh, tarif pajak ekspor ditetapkan 0% dimaksudkan agar produk ekspor Indonesia agar dapat bersaing dipasar dunia, serta pajak yang dikenakan untuk minuman keran yang tinggi dimaksudkan untuk mengurangi konsumsi minuman keras.<sup>59</sup>

Ada lima prinsip dalam kaitannya dengan pengenaan pajak yaitu:<sup>60</sup>

- (1) Prinsip Keamanan/ Keadilan (*Equity*)
- (2) Prinsip Kepastian (*Certainty*)
- (3) Prinsip kecocokan/kelayakan (*convenience*)
- (4) Prinsip ekonomi (*economy*)
- (5) Prinsip ketepatan (*adequate*)

<sup>58</sup>Ibid,

<sup>59</sup>Departemen Keuangan Publik Indonesia Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan Negara, "*Perpajakan Belanja Negara*", 2008. Hal. 5

<sup>60</sup>Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, hal. 44-45

Disamping prinsip-prinsip tersebut diatas, guna menuju sistem perpajakan yang baik, ada pendekatan lain yaitu:<sup>61</sup>

(1) *Ability to Pay Approach*

Pendekatan ini sering pula disebut dengan prinsip kemampuan membayar atau berdasarkan atas daya pikul seorang wajib pajak. Artinya seorang wajib pajak akan dikandai beban wajib pajak sesuai dengan kemampuannya untuk membayar pajak.

(2) *Benefit Approach*

Pendekatan ini mengandung arti bahwa prinsip pengenaan pajak didasarkan atas manfaat yang diterima oleh seorang wajib pajak dari pembayaran pajak itu kepada pemerintah.

Kedua pendekatan tersebut diatas adalah berdasarkan atas prinsip keamanan (*equity*) dimana prinsip kemanfaatan (*benefit principle*) berdasarkan atas kesamaan manfaat yang diterima oleh wajib pajak sesuai dengan pajak yang dibayarnya, sedangkan prinsip kemampuan membayar (*ability to pay principle*) berdasarkan atas kesamaan pengorbanan yang sesuai dengan kemampuan seorang wajib pajak untuk membayar pajak.

Sumber penerimaan negara lainnya adalah pinjaman. Pinjaman ini dapat berasal dari luar negeri maupun dalam negeri. Pada umumnya negara-negara berkembang sedang mengandalkan pembiayaan pembangunannya sebagian besar

---

<sup>61</sup>Ibid

berasal dari pinjaman luar negeri. Hadiah merupakan sumber dana yang berasal dari swasta kepada pemerintah dan dapat pula terjadi pemerintah suatu negara kepada pemerintah negara lain. Penerimaan negara dari sumber ini sifatnya *volunteer* tanpa balas jasa, baik langsung maupun tidak langsung.<sup>62</sup>

### 1) Zakat

karakteristik pajak serta tunjangan sosial yang ada di sistem konvensional berbeda sama sekali dengan mekanisme yang ada dalam zakat. Penjaminan dalam mekanisme zakat merupakan prioritas utama dalam kebijakan ekonomi. Sedangkan dalam konvensional tunjangan sosial sangat tergantung pada penerimaan pajak, ketika dana pajak dirasakan tidak mencukupi, maka tunjangan tersebut bukanlah menjadi prioritas utama.<sup>63</sup>

Keuangan negara modern, pada umumnya dan termasuk juga di Indonesia, tidak memasukkan zakat sebagai sumber penerimaan. zakat diserahkan kepada masing-masing individu atau masyarakat. Pemerintah berusaha menjadikan pajak sebagai sumber penerimaan utama. Pengenaan pajak kepada masyarakat belum mempertimbangkan pengeluaran zakat yang dilakukan oleh masyarakat. Akibatnya potensi dana zakat, belum terkumpul secara maksimal dan pemanfaatannya belum optimal.

Dalam perilaku filantropinya (*giving behavior*), seorang muslim mempunyai pilihan dalam mencapai kepuasannya (*utility function*). Kalau ia

<sup>62</sup>Ibid, hal 44

<sup>63</sup>Ali Sakti, *Analisis Teoritis Ekonomi Islam Jawa dan Kekacauan Ekonomi Modern*, hal. 220

sudah merasa puas dengan berderma kepada seoran peminta-minta, menyumbang korban bencana alam, memberi santunan bulanan kepada beberapa anak yatim, atau bentuk-bentuk charity lainnya, maka berarti kurva kepuasaannya sudah mencapai titik maksimum dengan berinfak secara pribadi dan langsung (*direct giving*) tersebut.

Namun, apabila ia tidak cukup puas dengan pola berderma seperti itu karena melihat kesejahteraan kelompok masyarakat miskin yang tidak meningkat, maka mungkin saja pola pengumpulan dan penyaluran zakat perlu dilakukan oleh negara (*indirect giving*) agar lebih terorganisir dan mengcover masyarakat yang lebih luas

## 2) Pajak

Semua negara didunia telah dan kian tergantung pada pajak sebagai sumber pendapatan utama. Semakin maju suatu negara kian besar pula pajaknya karena negara maju kian membatasi diri dari peran sebagai pemain langsung dalam perekonomian. Ini adalah suatu keniscayaan. Bagi rakyat sebagai pembayar pajak, sesungguhnya pajak pada hakikatnya bukanlah beban, melainkan tanggungjawab alamiah. Lai pula data empiris menunjukkan semakin besar peran pajak, kian besar pula kekuatan moral dan pengaruh rakyat secara keseluruhan sebagai pembayar pajak. Pengawasan umum terhadap pemakaian uang negara akan kian ketat, karena rakyat merasa uang merekalah yang digunakan. Pemimpin pemerintahan atau pemegang kekuasaan negara tidak bisa lagi bertindak atau bersikap sebagai pemilik negara atau bahkan penjelmaan negara itu sendiri.

Yusuf al-Qardhawi menyimpulkan, tidak bolehnya memperhitungkan pajak sebagai kewajiban zakat adalah karena yang demikian akan menghilangkan lembaga zakat itu sendiri, yang berarti menghilangkan salah satu syiar Islam. Namun sayang, di Indonesia pemerintah masih belum bisa menjadikan zakat sebagai salah satu insirument penerimaan negara.<sup>64</sup>

- (a) Dalam prinsip penarikan pajak di Indonesia ternyata tidak jauh berbeda dengan prinsip yang dikemukakan dalam ekonomi Islam, seperti yang dikemukakan Abu Yusuf dalam hal perpajakan. Abu Yusuf telah meletakkan prinsip-prinsip yang jelas dimana setelah berabad-abad kemudian dikenal oleh para ahli ekonom sebagai *canons of taxation*. kesanggupan membayar, pemberian waktu yang longgar bagi pembayar pajak dan sentralisasi pembuatan keputusan dalam administrasi pajak adalah beberapa prinsip yang ditekankannya<sup>65</sup>, serta sistem pajak proporsional. Prinsip-prinsip ini digunakan dalam penarikan pajak di Indonesia guna menuju sistem perpajakan yang baik<sup>66</sup>, yaitu: *Ability to Pay Approach*. Pendekatan ini sering pula disebut dengan prinsip kemampuan membayar atau berdasarkan atas daya pikul seorang wajib pajak. Artinya seorang wajib pajak akan dikanai beban wajib pajak sesuai dengan kemampuannya untuk membayar pajak.

---

<sup>64</sup>Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), *Ekonomi Islam*, hal. 501-502

<sup>65</sup>Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, hal. 241

<sup>66</sup>Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, hal. 44-45

(b) *Benefit Approach*

Pendekatan ini mengandung arti bahwa prinsip pengenaan pajak didasarkan atas manfaat yang diterima oleh seorang wajib pajak dari pembayaran pajak itu kepada pemerintah.

Kedua pendekatan tersebut diatas adalah berdasarkan atas prinsip keamanan (*equity*) dimana prinsip kemanfaatan (*benefit principle*) berdasarkan atas kesamaan manfaat yang diterima oleh wajib pajak sesuai dengan pajak yang dibayarnya, sedangkan prinsip kemampuan membayar (*ability to pay principle*) berdasarkan atas kesamaan pengorbanan yang sesuai dengan kemampuan seorang wajib pajak untuk membayar pajak.

Rasio pajak dinegara kita ~~relative~~ sangat rendah, karena masih begitu sedikit penduduk Indonesia yang membayarkan pajak penghasilannya secara rutin dan jujur. Disatu sisi, pajak rendah adalah berita gembira karena kekayaan dan penghasilan kita tak terlalu terogoti oleh pajak. Namun disisi lain, hal itu juga merupakan berita buruk aren aitu berarti sumber pendapatan rutin pemerintah atau negarapun terbatas atau sekurang-kurangnya penghasilan riil pajak lebih lebih kecil dari pada potensinya.

Dalam beberapa tahun terakhir , realisasi penerimaan dan rasio pajak senantiasa lebih rendah dari yang diharapkan atau ditargetkan dalam APBN. Sebagai catatan dalam tabel dibawah ini, pajak kian diandalkan sebaai sumber utama penerimaan negara. Kalau ditahun 1994 kontribusi pajak belum lagi genap 67% ,maka ditahun 2008 pajak diperkirakan telah menyumbangkan 76% dari total

penerimaan negara , dan ditahun berikutnya akan tetap berkisar pada angka 70%. Hal ini mengisyaratkan bahwa dipasang relative rendahpun, realisasi penerimaan pajak cenderung lebih kecil dari pada yang diharapkan<sup>67</sup>

### 3) BUMN

Menurut kaidah Syar'iyah pendapatan dari asset pemerintah dapat dibagi dalam dua kategori: pendapatan dari asset pemerintah yang umum yaitu berupa: (1) investasi asset pemerintah yang dikelola baik oleh pemerintah sendiri atau masyarakat. Ketika asset terbuka dikelola individu masyarakat maka pemerintah berhak menentuka berapa bagian pemerintah dari hasil yang dihasilkan oleh asset tersbeut dengan berpedoman kepada kaidah umum yaitu masalah dan keadilan, (2) pendapatan yang masyarakat ikut memanfatkannya adalah berdasarkan kaidah syar'iyah yang menyatakan bahwa manusia berserikat dalam memiliki air, api, garam dan semisalnya. Kaidah ini dalam konteks pemerintahan modern adalah sarana-sarana umum yang sangat dibutuhkan masyarakat.<sup>68</sup>

Seperti yang dibayangkan Bung Hatta , pada hakikatnya keberadaan BUMN itu hanya sementara saja. Ketika warga negara biasa sudah bisa menjadi pelaku ekonomi yang andal melalui perusahaan swasta maupun koperasi, maka BUMN secara alamiah harus minggir sehingga peran pemerintah hanya sebatas sebagai regulator dan pembina saja. Tidak perlu lagi menjadi pelaku langsung dalam

---

<sup>67</sup>Faisal basri, Haris Munandar, *Lanskip Ekonomi Indonesia Kajian dan Renungan Terhadap masalah-masalah struktural , Transformasi Baru dan Prospek Perekonomian Indonesia*, hal,272

<sup>68</sup>Mustofa Edwin Nasution, dkk, *pengenalan EksklusifEkonomi Islam*, hal. 221

perekonomian. Namun dalam kenyataannya BUMN di Indonesia terus hadir dan diperlakukan secara khusus.

Dalam konteks ekonomi Islam BUMN harus dikelola secara profesional dan efisiensi. Pengelolaan BUMN ini tidak boleh melibatkan penguasa ataupun para pemimpin negara dalam pengaturannya. Karena dalam ekonomi politik Islam para pemimpin atau pejabat negara dilarang untuk terlibat dalam aktivitas perekonomian, dengan kata lain pemimpin atau pejabat negara tidak boleh menjadi pelaku pasar. Jika hal itu terjadi, kecenderungan terjadinya praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme akan semakin besar.

Dengan segala keterbatasan kinerja BUMN yang diuraikan di atas, BUMN merupakan aktor penting yang senantiasa turut menentukan haru birunya perekonomian Indonesia. Ada beberapa alasan mengapa BUMN itu penting dan akan selalu penting. Pertama, BUMN terlanjur menduduki posisi penting diberbagai sector perekonomian, bahkan disebagian sector mendominasi dan memonopoli. Jika BUMN si sector tampil prima maka ia akan menjadi penggerak utama disektor itu. Begitu juga sebaliknya jika BUMN disuatu sector lemah, maka biasanya sector itu juga akan sulit diharapkan mampu menopang perekonomian nasional secara keseluruhan. Kedua, arti penting BUMN tentu tidak dapat diukur semata-mata berdasarkan setoran laba tahunannya bagi negara, apalagi sebagian BUMN terus merugi. Perlu diingat bahwa mengejar laba bukan satu-satunya tujuan keberadaan BUMN, dan tidak semua keberhasilan BUMN dapat diukur berdasarkan setoran laba pendapatannya. Ketiga, dalam kedudukannya sebagai penyumbang kas negara BUMN masih memiliki potensi

besar, sayangnya sama dengan perpajakan , sampai sekarang belum ada program pemerintah bagi pembenahan BUMN yang benar-benar komprehensif demi menjadikan BUMN sebagai andalan pendapatan negara sekaligus mempertahankan fungsi sosial dan strategisnya<sup>69</sup>

#### b. Belanja Pemerintah

Efisiensi dan efektifitas merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah. Dalam ajaran Islam hal tersebut dipandu oleh kaidah-kaidah Syar'iyah dan penentuan skala prioritas. Menurut chapra komitmen terhadap nilai-nilai Islam dan Maqashid harus dilakukan. Maqashid akan membantu terutama mereduksi kesimpangsiuran keputusan pengeluaran pemerintah dengan memberikan criteria untuk membangun prioritas.<sup>70</sup>

Politik ekonomi yang mendasari kebijakan fiskal Islam adalah menjamin pemenuhan kebutuhan pokok setiap individu secara menyeluruh dan mendorong mereka memenuhi berbagai kebutuhan sekunder dan tersiernya sesuai dengan kadar kemampuannya. Menurut al-maliki kebutuhan oko yang syariatkan oleh Islam terbagi dua. Pertama, kebutuhan-kebutuhan primer bagi setiap individu secara menyeluruh. Kedua, kebutuhan-kebutuhan pokok bagi rakyat secara keseluruhan (keamanan, kesehatan, dan pendidikan).<sup>71</sup>

<sup>69</sup>Faisal basri, Haris Munandar, *Lanskip Ekonomi Indonesia Kajian dan Renungan Terhadap masalah-masalah struktural , Transformasi Baru dan Prospek Perekonomian Indonesia* , hal. 345-346

<sup>70</sup>Umar Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, hal. 287


<sup>71</sup>Abdurrahman al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam, Penerjemah Ibnu Sholah*, (Bangil:al-Izzah, 2001), hal.168 dan 186 .

### c. **Pengeluaran Negara**

Pengeluaran Negara diartikan sebagai pengeluaran pemerintah dalam arti yang seluas-luasnya, tergantung pada macam dan sifat dari pengeluaran pemerintah tersebut.

#### (1) **Klasifikasi Pengeluaran Negara**

Secara garis besar pengeluaran pemerintah dapat diklasifikasikan kedalam<sup>72</sup>:

- 
- (a) Pengeluaran yang merupakan investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi dimasa mendatang
  - (b) Peneluaran yang langsung me,berikan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat
  - (c) Pengeluaran yan merupakan penghematan terhadap pengeluaran dimasa mendatang.
  - (d) Pengeluaran untuk menyediakan kesempatan kerja yang lebih luas dan menyebarkan daya beli yang lebih luas.

Pengeluaran Negara berdasarkan sifatnya antara lain:<sup>73</sup>

- (a) Pengeluaran negara yang bersifat self-liquidating (yang mampu memberikan keuntungan), yakni pengeluaran negara yang berupa pemberian jasa kepada masyarakat sehingga nantinya akan mendapat pembayaran kembali dari masyarakat dari barang atau

<sup>72</sup>Ibid., hal. 49

<sup>73</sup>Ibid, hal 49-50

jasa yang diberikan BUMN kepada masyarakat. Ini berarti dengan adanya BUMN, maka negara harus mengeluarkan biaya tetapi nantinya akan mendapat hasil juga.

- (b) Pengeluaran negara yang bersifat *reproduktif*, yaitu yang berakibat masyarakat dapat melakukan usaha dan meningkatkan penghasilannya. Di lain pihak pemerintah akan menerima pendapatan juga misalnya dari retribusi dan pajak dari masyarakat.
- (c) Pengeluaran uang negara tidak *produktif*, misalnya pengeluaran untuk membuat monument yang tidak menghasilkan pemasukan kembali. Pengeluaran untuk membiayai peperangan atau menumpas pemberontakan dan lain-lain
- (d) Pengeluaran untuk penghematan masa mendatang, misalnya untuk penyantunan anak yatim, kalau dimulai sejak dini biayanya lebih ringan dari pada kalau terlambat.

## 1 Struktur dan Format APBN

### a Struktur APBN

APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undnag-Undang. Struktur APBN yang sekarang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia secara garis besar adalah sebagai berikut:<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup>Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan, "Sistem Administrasi Keuangan Negara1", Ed6, 2007. Hal. 47-48

- (1) Anggaran pendapatan
  - Penerimaan pajak (termasuk pungutan bea masuk dan cukai)
  - Penerimaan bukan pajak
  - Hibah
- (2) Anggaran Belanja (Belanja Pemerintah Pusat dan Belanja Daerah dalam rangka Penimbangan Keuangan )

(3) Pembiayaan ( Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan)

APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam menyusun APBN diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Penyusunan rancangan APBN tersebut berpedoman kepada RKP dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-Undang tentang APBN.

Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari PDB. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, pemerintah pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antar

generasi dan diutamakan untuk:<sup>75</sup> (a) Pengurangan Utang, (b) Pembentukan Dana Cadangan dan, (c) Peningkatan Jaminan Sosial.

## 2 Format APBN

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan penjabaran rencana kerja pemerintah dalam jangka waktu satu tahun. Penyesuaian APBN berdasarkan kebutuhan penyelenggaraan negara dengan memperhatikan kemampuan negara dalam menghimpun pendapatan negara. Apabila pendapatan negara dalam APBN lebih besar dari pada belanja negara maka, APBN mengalami surplus, sebaliknya apabila Pendapatan Negara lebih kecil dari pada Belanja Negara, maka APBN mengalami defisit. Pengajuan anggaran surplus atau defisit oleh Presiden kepada DPR harus dengan mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antargenerasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan dan peningkatan jaminan sosial<sup>76</sup>.

Sejak tahun 2000 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tidak lagi menggunakan prinsip anggaran berimbang, tetapi disusun menjadi anggaran defisit. Sebagai akibat anggaran defisit pemerintah dalam struktur APBN terdapat selisih antara jumlah pendapatan dan belanja negara yang disebut keseimbangan umum. Karena anggaran Indonesia defisit maka keseimbangan umum dalam APBN adalah negatif. Anggaran disusun defisit setelah mempertimbangkan.<sup>77</sup>:

---

<sup>75</sup>Ibid, ,hal. 49

<sup>76</sup>Tim Pendiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, "Pengelolaan Keuangan Negara", 2009, hal. 38

<sup>77</sup>Tbid, hal.38-39

- a. perkembangan terakhir realisasi pendapatan dan belanja negara dalam tahunan anggaran berjalan dan proyeksi hingga akhir tahun.
- b. Perkiraan riil kemampuan mobilisasi sumber-sumber pendapatan dalam negeri
- c. Penghitungan beban Anggaran Belanja Negara tahun mendatang setelah memperhitungkan
  - Asumsi berbagai besaran ekonommi makro
  - Perkembangan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi pencapaian sasaran APBN
  - Berbagai kebijakan yang telah sedang dan akan diambil oleh pemerintah baik kebijakan yang berkaitan dengan pendapatan maupun belanja negara dalam rangka mencapai sasaran yang telah ditetapkan

Dalam anggaran defisit diperlukan pembiayaan untuk menutupi kekurangan pembiayaan dalam APBN. Defisit anggaran pemerintah dilakukan upaya pembiayaan yaitu:<sup>78</sup>

#### 1) **Pembiayaan dalam negeri**

Pembiayaan dalam negeri adalah pembiayaan defisit anggaran yang tersumber dari dalam negeri, yaitu sektor perbankan dan sektor non perbankan. Sektor perbankan dalam negeri terdiri dari pinjaman baik dari bank umum maupun bank swasta dapat juga diperoleh dari penggunaan saldo rekening pemerintah yang disimpan pada bank umum maupun bank sentral yang antara lain

---

<sup>78</sup>Ibid, hal. 39-40

berbentuk rekening dana investasi dan non rekening dana investasi. Pembiayaan dari sektor perbankan dalam negeri akan memicu timbulnya inflasi, oleh karena itu pembiayaan dari sektor perbankan dalam negeri bukan menjadi prioritas pemerintah.

Sektor non perbankan sebagai upaya lain pemerintah untuk menutup defisit anggaran lebih menjadi pilihan pemerintah. Pembiayaan dari sector ini meliputi penerimaan hasil divestasi saham pemerintah BUMN/BUMD (privatisasi) dan penjualan aset perbankan (restrukturisasi) berasal dari penjualan / pelepasan sebagian saham yang dimiliki pemerintah kepada swasta dalam/luar negeri. Dengan dilepaskannya saham pemerintah ini berarti pemerintah telah kehilangan hak monopolistik atas BUMN/BUMD tersebut.

## 2) Pembiayaan Luar Negeri

Pembiayaan luar negeri dilakukan pemerintah melalui pinjaman luar negeri. Sejak tahun 1969 pemerintah telah melakukan upaya untuk menutupi pendanaan anggaran dengan mengupayakan pinjaman dari luar negeri. Pada kenyataannya tidak semua pinjaman yang kita terima dari luar negeri itu dapat digunakan oleh pemerintah, tetapi masih harus dikurangi dengan pembayaran cicilan utang pokok berikut bunga yang menjadi kewajiban pemerintah untuk tahun anggaran bersangkutan.

Penganggaran sistem pembangunan nasional mengalami perubahan yang mendasar sesuai dengan perkembangan ekonomi dan politik, yang diwarnai dengan globisasi yang memerlukan peningkatan efisiensi dan efektifitas

kebijakan, dan demokratisasi (termasuk desentralisasi kewenangan) yang antara lain menekankan pada akuntabilitas kebijakan.<sup>79</sup>

Reformasi pengelolaan keuangan negara yang dimotori oleh komite penyempurnaan manajemen Keuangan (KPMK) Departemen Keuangan yang dimulai dengan meletakkan dasar hukum (legal basis) dalam bentuk paket Undang-Undang Bidang Keuangan Negara, pada hakekatnya melakukan penahanan pada dua aspek pengelolaan keuangan negara sekaligus, yaitu aspek politis dan aspek administrative. Paket Undang-Undang bidang keuangan Negara tersebut mencakup<sup>80</sup>.

- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara
- Undang-Undang nomer 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Nomer 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan
- Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2004 Tentang Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah.
- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Perihal APBN 2013, Melalui voting rapat paripurna DPR-RI yang dipimpin Ketuanya Marzuki Alie, Senin (17/6) malam, telah menyetujui RUU APBN-P 2013 yang telah diajukan pemerintah pada 21 Mei lalu dan telah dibahas

---

<sup>79</sup>Direktoral Jendral Anggaran Departemen Keuangan Republik Indonesia , *Reformasi Sistem Penganggaran Konsep dan Implementasi*, 2005. Hal. 52

<sup>80</sup> Ibid, hal. 53

oleh komisi-komisi dan Badan Anggaran DPR, untuk disahkan sebagai Undang-Undang.

Menteri Keuangan Chatib Basri didampingi Wakil Menteri Keuangan Any Ratnawati dan Wakil Menteri Keuangan Mahendra Siregar menyampaikan penjelasan terkait APBN-P 2013 itu dalam konperensi pers di kantor Kementerian Keuangan, Jakarta, Selasa (18/6). Berikut disampaikan pokok-pokok yang tertuang dalam APBN-P 2013 sebagaimana disampaikan Menteri Keuangan Chatib Basri:

**Pertama,** Asumsi dasar makro ekonomi 2013:

- Pertumbuhan ekonomi 6,3 persen; 2. Inflasi 7,2 persen; 3. Nilai tukar Rp 9.600/dollar AS; 4. Tingkat suku-bungan SPN 3 bulan 5,0 persen; 5. Harga minyak Indonesia 108,0 dollar AS per barel; dan 6. Lifting gas 1.240 barel per hari. Disamping asumsi-asumsi tersebut telah disepakati parameter-parameter dalam penyusunan APBN-P 2013, yaitu: konsumsi BBM sebesar 48,0 juta kiloliter; Rumah Tangga Sasaran (RTS) Raskin dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) sebanyak 15,5 juta

**Kedua,** Postur APBN-P 2013:

- Pendapatan negara diperkirakan mencapai Rp 1.502 triliun, atau turun Rp 27,7 triliun dari target APBN 2013 sebesar Rp 1.629,7 triliun. Penerimaan ini terdiri dari PNBPNP Rp 349,2 triliun, penerimaan pajak Rp 1.148 triliun, dan penerimaan hibah Rp 4,5 triliun.

- Belanja Negara RP 1.762,2 triliun, terdiri dari Belanja Pusat Rp 1.196 triliun atau naik Rp 42,4 triliun dari pagu APBN 2013 sebesar Rp 1.154,4 triliun, dan transfer ke daerah Rp 529,4 triliun.
- Dengan demikian, terjadi defisit anggaran sebesar 224,2 triliun (2,38 persen) lebih besar dari APBN 2013 sebesar Rp 153,3 triliun (1,65 persen).
- Pembiayaan anggaran diperkirakan mencapai Rp 224,2 triliun, yang bersumber dari antara lain tambahan pemanfaatan SAL Rp 20,0 triliun, SBN Neto Rp 51,4 triliun, dan penarikan pinjaman program Rp 4,6 triliun.
- Kenaikan belanja pemerintah pusat dipengaruhi antara lain:
  - i Kenaikan subsidi BBM dan subsidi listrik akibat perubahan asumsi makro dan peningkatan subsidi menjadi 48 juta kiloliter;
  - ii Pelaksanaan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) sebesar Rp 12,5 triliun, yang meliputi Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program Keluarga Harapan (PKH), dan program tambahan penyaluran beras untuk masyarakat miskin (Raskin);
  - iii Pelaksanaan Program Khusus, yang terdiri atas: 1. Pemberiaan BLSM Rp 9,3 triliun untuk 15,5 juta RTS selama 4 bul, @ Rp 150.000, serta *safeguarding* BLSM Rp 360,0 miliar; dan 2. Program Infrastruktur Dasar Rp 7.250 miliar; dan

- iv Pemotongan anggaran belanja K/L sebesar Rp 13.202,6 miliar; dan
- d. Penyesuaian anggaran pendidikan sehingga menjadi Rp 345,3 triliun (20,01 persen)<sup>81</sup>

#### 4 Indikator Penentuan Kebijakan

Pertumbuhan ekonomi dalam periode 2004-2008 encapai rata-rata sekitar 5,7 persen, ini adalah pertumbuhan ekonomi yang tertinggi semenjak krisis ekonomi tahun 1998. Yang dimaksud dengan pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Suatu negara dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi apabila terjadi peningkatan GNP riil dinegara tersebut. Adanya pertumbuhan ekonomi merupakan indikasi keberhasilan pembangunan ekonomi<sup>82</sup>

Pada masa pasca krisis Indonesia mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang cukup baik dalam soal besaran angka pertumbuhannya. Inilah indikator utama yang senantiasa digunakan Presiden mulai dari Habibie hingga Susilo Bambang Yudoyono untuk mengklaim bahwa perekonomian Indonesia sudah *back on track*, kembali kejalur semestinya , karena sudah tumbuh sekian koma sekian persen pertahun. Pernyataan ini tidak salah, namun juga tidak menunjukkan seluruh kenyataan yang ada.

---

<sup>81</sup>Humas Kementerian Keuangan/ES, Pokok-Pokok APBN-P 2013  
Oleh : DESK INFORMASI

<sup>82</sup> Wikipedia Bahasa Indonesia, Ensiklopedia Bebas, "*Pembangunan Indonesia*", Artikel diakses pada tanggal 25 juli 2013, dari [http://id.wikipedia.org/wiki/pertumbuhan\\_ekonomi](http://id.wikipedia.org/wiki/pertumbuhan_ekonomi)

Tabel IV.I Data Makro Ekonomi Indonesia

Indikator	Sebelum Krisis(1993- 1996)	Puncak krisis ( 1998)	Pasca Krisis 2001-06 2005 2006
Tingkat Pertumbuhan Ekonomi (GDP..%)	7,7	-13,1	4.8 5.6 5.5
Tingkat Pertumbuhan Investasi (%)	12,2	-33.0	6,7
Presntase Investasi Terhadap GDP (%)	28,0	25,4	10.8 2,9 21,4 23.6 24,0
Rata-rata kurva(rupiah per US\$ 1)	2.210	10.013	9,322 9.750 9,141
Ekspor Milliar (US\$)	43.0	48.8	72,1
Impor Milliar (US\$)	36.0	27.3	85.7
Saldo neraca Perdagangan (Milliar US\$)	7.0	21.5	100,7
Cadangan Internasional (Milliar US\$)			43,3
Tingkat Inflasi (CPI %)	13.8	22.9	57,7
	8.7	58.5	61,0
			28,7
			28.0
			39,6
			34,3
			34.7

			42,6	
			9,6	
			17,1	
			6,6	
Presentase saldo anggaran terhadap GDP (%)	1.2	12.0	-1,3	-
			0,5	-
			0,1	
Presentase Utang Pemerintah terhadap GDP (%)	24.3	74.1	57,8	
			46,8	
			39,1	
Tingkat Pengangguran (%)		-	9,7	
Tingkat Kemiskinan (%)	17.6	23,4	10,3	
			10,3	
			17,2	
			16,0	
			17,8	

Sumber: Faisal Basri, Haris Munandar, *Lanskip Ekonomi Indonesia*, hal. 5

Jika disimak data makro /ekonomi Indonesia sebagaimana tersaji pada tabel, sepintas lalu menggambarkan bahwa perekonomian Indonesia sudah berjalan *On The Righ Track*. Indikator-indikator makro ekonomi kian sering dikedepankan sebagai bukti bahwa perekonomian Indonesia mulai sehat kembali, dimana pertumbuhan ekonomi cukup stabil sejak tahun 2004 meskipun belum setinggi pada era sebelum krisis. Demikian juga dengan kurs rupiah yang terjaga pada nilai pasarnya. Indikator penting lainnya seperti ekspor juga terus meningkat, dan nilainya masih melebihi impor, sehingga neraca perdagangan kita senantiasa surplus. Demikian pula dengan jumlah cadangan devisa internasional yang

menyangga kekukuhan nilai tukar rupiah seklaigus jangkar sistem pembayaran Intrenasional Indonesia, yang jumlahnya terus meningkat. Presentase utang pemerintah, dalam dan luar negeri trehadap GDP juga terus berkurang, sehingga untuk pertamakalnya dalam Impor dasawarsa masalah utang (khususnya utang luar negeri) tidak lagi terlalu menghantui perekonomian Indonesia. Inflasi juga relative terkendali(meskipun dilapangan kebutuhan umum terus meroket akibat tingginya energy dan berbagai komoditas primer, termasuk bahan pangan.)<sup>83</sup>

Secara teoritis pertumbuhan ekonomi yan timpang (menguntungkan sekelompok tretentu, namun merugikan kelompok lain) sama buruk dan berbahayanya dengan kelesuan ekonomi berjangka panjang.<sup>84</sup>Berbeda dengan kebijakan fiskal dalam Islam. Dalam sistem penganggaran, Ekonomi Islam tidak menggunakan asumsi pertumbuhan ekonomi sebagai indikator penentuan Anggaran Negara.

M.A Mannan mengatakan bahwa prinsip Islam tentang kebijakan fiskal atau Anggaran Pendapatan dan Belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama.<sup>85</sup> Yang tidak lepas dari kendali politik ekonomi (*as-siyasatu al-Iqtishad*) yang bertujuan, sebagaimana yang dikemukakan Abdurrahman al-Maliki , yaitu menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer (*al-hajat al-asasiah/basic needs*)

<sup>83</sup>Faisal Basri, Haris Munandar, *Lanskip Ekonomi Indonesia, Kajian dan Renungan terhadap masalah-masalah struktural , Transformasi baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2009). Hal. 5-6

<sup>84</sup>Ibid,

<sup>85</sup>M.A.Mannan (terj) , *Ekonomi Islam Teori dan Praktek*, (Jakarta:PT Internasa, 1992), hal. 230

perindividu secara menyeluruh, dan membantu tiap-tiap individu di antara mereka dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan sekunder dan tersiernya (*al-hajat al-kamaliyah*) sesuai kadar kemampuannya.<sup>86</sup>

Oleh karenanya dalam kebijakan ekonomi Islam pendekatan yang digunakan adalah pemenuhan kebutuhan *basic needs* individu, melalui pemerataan distribusi pendapatan dan kekayaan. Ekonomi Islam langsung mengarahkan kebijakan fiskalnya kepada warga masyarakat yang ditimpa kemiskinan. Arah ini berbeda dengan 180 derajat dengan kebijakan konvensional yang untuk memecahkan kemiskinan harus menggemukkan golongan kaya dulu baru kemudian kekayaan yang dipupuk secara nasional dialirkan dari golongan kaya tersebut ke golongan miskin (*trickle down effect*) melalui mekanisme pasar. padahal tidak semua rakyat memiliki akses untuk terlibat dalam proses produksi dalam mekanisme pasar.

## **D Implementasi Pemikiran Keuangan Publik Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam Pada Keuangan Publik di Indonesia**

### **1 Penerimaan Negara dan Pos Pajak (Zakat (Sedekah), hadiah (Hibah), bea cukai (Ushr), dan denda).**

Sumber-sumber Penerimaan Negara di Indonesia,

Penerimaan Negara didefinisikan sebagai uang yang masuk ke kas Negara.<sup>87</sup> Terminologi yang dipakai di Indonesia adalah penerimaan, bukan pendapatan. Jika penerimaan berkaitan dengan masuknya uang dan ada

<sup>86</sup>Mustofa Edwin Nadutian, Dkk, *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*, hal. 225

<sup>87</sup> Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan negara, pasal 1 ayat 8

kemungkinan untuk dikembalikan, maka pendapatan negara adalah nilai bersih dari penerimaan yang akan menambah nilai kekayaan bersih negara. Pos-pos yang menjadi sumber penerimaan negara adalah<sup>88</sup>:

**a Perpajakan**

Penerimaan perpajakan meliputi:

- 1) Pajak dalam negeri
  - (a) Pajak penghasilan non minyak dan Gas (Migas)
  - (b) Pajak pertambahan nilai (PPN), termasuk didalamnya pajak pertambahan nilai barang mewah (PPnBM)
  - (c) Pajak Bumi Bangunan (PBB)
  - (d) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)<sup>89</sup>
  - (e) Cukai
  - (f) Pajak lainnya, termasuk didalamnya penerimaan bea materai dan Pemberian Imbalan Bungan (PIB)
- 2) Pajak perdagangan Internasional meliputi:
  - (a) Bea Masuk
  - (b) Bea keluar

---

<sup>88</sup> Ibid.,

<sup>89</sup> Mulai tahun 2011, penerimaan BPHTB tidak lagi masuk ke rekening kas neara pusat, namun langsung masuk ke kas pemerintah daerah setempat sesuai dengan Undan-undnag Nomer 28 tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD)

Penerimaan perpajakan masih dijadikan sebagai sumber utama penerimaan negara Indonesia. Dari Tahun ke tahun nilainya cenderung semakin meningkat. Tabel berikut menunjukkan perkembangan penerimaan dari sektor perpajakan .

Tabel IV.2 .Realisasi Penerimaan Negara (Triliun rupiah)...2013

Realisasi Penerimaan Negara (Milyar Rupiah), 2007-2013

Sumber  
Penerimaan

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Penerimaan Perpajakan	490,988	658,701	619,922	723,307	873,874	1,016,237	1,192,994
Pajak Dalam Negeri	470,052	622,359	601,252	694,392	819,752	968,293	1,134,289
Pajak Penghasilan	238,431	327,498	317,615	357,045	431,122	513,650	584,890
Pajak Pertambahan Nilai	154,527	209,647	193,067	230,605	277,800	336,057	423,708
Pajak Bumi dan Bangunan	23,724	25,354	24,270	28,581	29,893	29,687	27,344
Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan	5,953	5,573	6,465	8,026	(1)	-	-
Cukai	44,679	51,252	56,719	66,166	77,010	83,267	92,004
Pajak Lainnya	2,738	3,035	3,116	3,969	3,928	5,632	6,343
Pajak Perdagangan Internasional	20,936	36,342	18,670	28,915	54,122	47,944	58,705
Bea Masuk	16,699	22,764	18,105	20,017	25,266	24,738	27,003
Pajak Ekspor	4,237	13,578	565	8,898	28,856	23,206	31,702
Penerimaan Bukan Pajak	215,120	320,604	227,174	268,942	331,472	341,143	332,196
Penerimaan Sumber Daya Alam	132,893	224,463	138,959	168,825	213,823	217,159	197,205
Bagian laba BUMN	23,223	29,088	26,050	30,097	28,184	30,777	30,500
Penerimaan Bukan Pajak Lainnya	56,873	63,319	53,796	59,429	69,361	72,799	77,992
Pendapatan Badan Layanan Umum	2,131	3,734	8,369	10,591	20,104	20,408	23,499
Jumlah / Total	706,108	979,305	847,096	992,249	1,205,346	1,357,380	1,525,190

Catatan : Perbedaan satu digit dibelakang terhadap angka penjumlahan karena pembulatan

1) LKPP

2) APBN-P

3) APBN

Sumber : Departemen Keuangan

**b Penerimaan Negara bukan pajak (PNBP) yang meliputi;**

- 1) Penerimaan Sumber Daya Alam (SDA) yang mencakup didalamnya penerimaan dari sektor minyak bumi, gas alam, termasuk dari penerimaan non migas seperti pertambangan umum, kehutanan, perikanan.
- 2) Bagian laba BUMN.
- 3) PNBP lainnya yang mencakup penjualan dan sewa, pendapatan jasa, bunga, pendapatan pendidikan.
- 4) Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU)

Sementara itu, sumbangan penerimaan dari kandungan kekayaan alam Indonesia masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan penerimaan dari sektor perpajakan.

**c Hibah**

Pemerintah dapat menerima hibah dari perorangan, perusahaan swasta, perusahaan negara dan daerah , juga lembaga atau pemerintah asing. Hibah adalah pemberian Cuma-Cuma yang tidak ada kewajiban negara untuk mengembalikannya.

Menarik untuk dicatat, adalah utang negara, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, tidak tercatat sebagai penerimaan negara. Pos penerimaan utang dikelompokkan sebagai bagian dari pembiayaan karena mengandung kewajiban membayar kembali.<sup>90</sup>

Tahun 1998, defisit APBN mencapai Rp 16, 2Trilyun. Sedangkan pada tahun ini APBN Mengalami defisit sebesar Rp 190,1 trilyun.<sup>91</sup>Potensi penerimaan negara yang berkurang disertai dengan kuota subsidi BBM yang melebar perlu diwaspadai. Untuk mengantisipasi defisit yang semakin besar, penyesuaian anggaran pada APBN-P 2013 dilakukan. Dalam RAPBN-P 2013 pemerintah mengajukan target defisit sebesar 2,48% dari PDB. Target ini lebih tinggi dibandingkan dengan defisit anggaran pada APBN 2013 yang ditetapkan sebesar 1,65% dari PDB.

Tabel IV. 3: Cicilan Hutang dan Defisit Anggaran dalam APBN dan RAPBN-P 2013 (dalam IDR Miliar)

*Defisit anggaran diperkirakan meningkat menjadi 2,48% terhadap PDB*

URAIAN	APBN 2013	RAPBN-P 2013
SURPLUS DEFISIT ANGGARAN	(153.338,0)	(233.705,0)
% Defisit terhadap PDB	(1,65)	(2,48)
PEMBIAYAAN DALAM NEGERI	172.792,1	250.574,8
Perbankan dalam negeri	14.306,6	34.556,6
Non perbankan dalam negeri	158.485,5	216.018,2

<sup>90</sup> Sebagaimana jua pengeluaran negara yang akan diterima kembali termasuk dalam pos pembiayaan. Lihat UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>91</sup> Hidayatullah Muttaqin, "Kegagalan Model Pembangunan di Indonesia", dikutip dari [http://www.jurnal-ekonomi.org/wp-content/uploads/2012/05/kegagalan\\_model\\_pembangunan-di\\_Indonesia.html](http://www.jurnal-ekonomi.org/wp-content/uploads/2012/05/kegagalan_model_pembangunan-di_Indonesia.html) diakses 24 juli 2013

PEMBIAYAAN LUAR NEGERI (neto)	(19.454,2)	(16.869,8)
Penarikan Pinjaman LN (bruto)	45.919,1	49.039,8
Penerusan Pinjaman (SLA)	(6.968,3)	(6.699,8)
Pembayaran Cicilan Pokok Utang LN	(58.405,0)	(59.209,8)

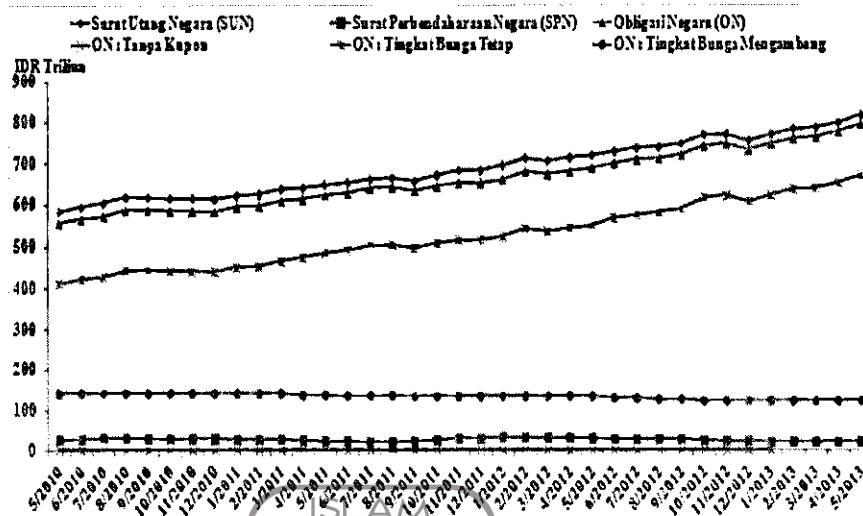
Sumber: Kementerian Keuangan (2013)

Dalam Nota Keuangan dan RAPBN-P 2013, perkiraan penurunan pendapatan negara diperkirakan sebesar IDR 41.347,7 miliar (2,7%). Defisit anggaran semakin memburuk karena disertai dengan peningkatan belanja negara sebesar IDR 39.019,3 miliar (2,3%). Rencana pembiayaan defisit tersebut akan dibiayai dari peningkatan pembiayaan dalam negeri sebesar IDR 77.782,7 miliar, meningkat dari rencana semula sebesar IDR 172.792,1 miliar dalam APBN 2013 menjadi sebesar IDR 250.574,8 miliar. Sedangkan pembiayaan luar negeri neto akan turun IDR 2.584,3 miliar, dari defisit IDR 19.454,2 miliar menjadi defisit IDR 16.869,8 miliar. Penurunan ini disebabkan peningkatan penarikan pinjaman luar negeri yang lebih besar dibanding kenaikan penerusan pinjaman dan pembayaran cicilan pokok utang.

### Perkembangan Utang Negara

Gambar IV. 1 : Komposisi Surat Berharga Negara

*Obligasi negara dengan tingkat bunga tetap masih mendominasi pasar keuangan Indonesia*



Sumber: Bank Indonesia, Kementerian Keuangan dan CEIC (2013)

Total Surat Berharga Negara (SBN) outstanding yang dapat diperdagangkan per 31 Mei 2013 mencapai IDR 1.191,22 triliun meningkat sebesar IDR 124.92 triliun dibandingkan dengan SBN outstanding per 30 April 2013 yang tercatat sebesar IDR 1.066,30 triliun. Komposisi SBN outstanding periode Mei 2013 paling besar adalah obligasi negara dengan tingkat bunga tetap, tercatat sebesar IDR 672,39 triliun. Sementara itu, Surat Perbendaharaan Negara (SPN/*Treasury Bill*) pada Mei 2013 tercatat sebesar IDR 22,47 triliun menunjukkan peningkatan dibandingkan bulan sebelumnya yang tercatat mencapai IDR 21,02 triliun. Sedangkan, obligasi negara dengan tingkat bunga mengambang tidak mengalami perubahan sepanjang awal tahun 2013 hingga Mei 2013, tercatat mencapai IDR 122,75 triliun.<sup>92</sup>

<sup>92</sup>Dikutip dari: <http://macroeconomicdashboard.com/index.php/id/fiskal/121-perkembangan-keuangan-pemerintah-dan-fiskal-2013-ii>. Diakses pada tanggal 31 juli 2013

#### d Cicilan Belanja Negara

Belanja negara dibagi menjadi dua bagian yaitu belanja pemerintah pusat dan transfer kedaerah. Transfer kedaerah tidak dimasukkan kedalam kategori belanja karena secara otonom, dana tersebut akan dikelola oleh pemerintah berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang telah disusun.

Tabel. IV.4 Perkembangan Pendapatan Belanja Negara.

URAIAN	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013
	Real	Real	Real	Real	Real	APBNP	Cakrab	RAPBN
<b>A. PENDAPATAN NEGARA</b>	707,8	881,8	848,8	988,1	1.210,6	1.358,2	1.312,4	1.507,7
<b>I. Penerimaan Dalam Negeri</b>	706,1	879,3	847,1	992,2	1.203,3	1.357,4	1.386,4	1.503,3
1. Penerimaan perpajakan	491,6	656,7	610,9	723,1	873,9	1.016,7	1.021,8	1.178,6
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	214,5	222,6	236,2	269,1	331,5	341,1	344,6	324,3
<b>II. Penerimaan Hibah</b>	1,7	2,3	1,7	3,0	5,3	0,8	0,0	4,5
<b>B. BELANJA NEGARA</b>	757,6	985,7	937,4	1.042,1	1.285,0	1.548,3	1.551,5	1.657,9
<b>I. Belanja Pemerintah Pusat</b>	504,6	693,4	628,8	697,4	883,7	1.069,3	1.068,8	1.138,0
1. Belanja Kementerian Negara/Lembaga	225,0	299,7	311,0	319	417,6	527,9	507,6	547,4
2. Belanja Non Kementerian Negara/Lembaga	279,6	393,7	317,8	378,4	466,1	521,6	561,3	591,6
<b>II. Transfer ke Daerah</b>	253,3	292,4	308,6	344,7	411,3	478,8	482,7	519,9
1. Dana Perimbangan	244,0	276,7	287,3	315,7	347,2	408,4	412,3	435,3
2. Dana Ekonomi Khusus dan Penyelesaian	9,3	15,7	11,3	29,0	64,1	70,4	10,4	84,6
<b>C. KESEIMBANGAN PRIMER</b>	30,0	84,3	5,2	41,5	8,9	(72,2)	(87,2)	(36,9)
<b>D. SURPLUS (DEFISIT) ANGGARAN</b>	(49,8)	(4,1)	(88,6)	(46,8)	(94,4)	(190,0)	(179,0)	(150,2)
% dari Produk Domestik	(1,26)	(0,06)	(1,58)	(0,73)	(1,19)	(2,28)	(2,16)	(1,62)
<b>E. PEMBIAYAAN</b>	32,5	84,1	112,6	91,6	130,8	180,1	185,8	160,2
<b>I. Pembiayaan Dalam Negeri</b>	69,0	102,3	128,1	96,1	148,7	184,5	184,8	169,6
1. Perbankan dalam negeri	11,1	16,2	41,1	22,2	21,9	80,6	80,8	14,3
2. Non perbankan dalam negeri	57,9	86,3	87,0	73,9	126,8	103,9	104,0	155,3
<b>II. Pembiayaan Luar Negeri (Neto)</b>	(26,6)	(18,4)	(15,5)	(4,6)	(17,8)	(4,4)	(8,0)	(9,5)
1. Penarikan pinjaman LN (bruto)	34,1	50,2	58,7	54,8	33,7	53,7	49,5	45,9
2. Penyerahan Pinjaman (SLA)	(2,7)	(5,2)	(6,2)	(8,7)	(1,2)	(6,4)	(6,1)	(7,0)
3. Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri	(57,9)	(63,4)	(68,0)	(59,6)	(47,3)	(46,7)	(50,5)	(58,4)
Kelebihan/(Kekurangan) Pembiayaan	(7,4)	80,0	24,0	44,7	46,5	0,8	6,7	0,0

Belanja Pemerintah Pusat dikelompokkan berdasarkan sifat ekonominya kedalam<sup>93</sup>:

- 1) Belanja pegawai
- 2) Belanja barang
- 3) Belanja Modal
- 4) Pembayaran Pokok dan Bunga Utang
- 5) Subsidi
- 6) Belanja Hibah
- 7) Belanja Sosial
- 8) Belanja lain-lain



Pada tahun 2013, pos-pos belanja negara disusun sebagai berikut:

Tabel IV.5 Belanja Pemerintah Pusat Menurut Jenis Belanja Tahun 2012-2013 (Dalam Triliun Rupiah)<sup>94</sup>

*Belanja pemerintah pusat didominasi oleh subsidi dan belanja pegawai*

Uraian	APBN 2012	APBN-P 2012	Realisasi Semester I	Prognosis Semester II	Perkiraan Realisasi	APBN 2013	Perubahan APBN 2012 thid APBN 2013 (%)
1 Belanja Pegawai	215.9	212.3	104.1	102.2	206.3	241.6	11.9
2 Belanja Barang	188.0	162.0	41.8	128.2	170	200.7	6.8
3 Belanja Modal	152.0	176.1	30.6	122.7	153.4	184.4	21.3
4 Pembayaran Bunga Utang	122.2	117.8	49.6	62.3	111.9	113.2	-7.3
a. Utang Dalam Negeri	88.5	84.7				80.7	-8.8
b. Utang Luar Negeri	33.7	33.0				32.5	-3.5
5 Subsidi	208.9	245.1	134.7	212.2	346.9	317.2	51.9
a. Energi	168.6	202.4				274.7	63.0
b. Non energi	40.3	42.7				42.5	5.4
6 Belanja Hibah	1.8	1.8	0	1.1	1.1	3.6	101.6

<sup>93</sup> Laporan Tahunan Kemeterian Keuangan 2010, Kementerian Keuangan.

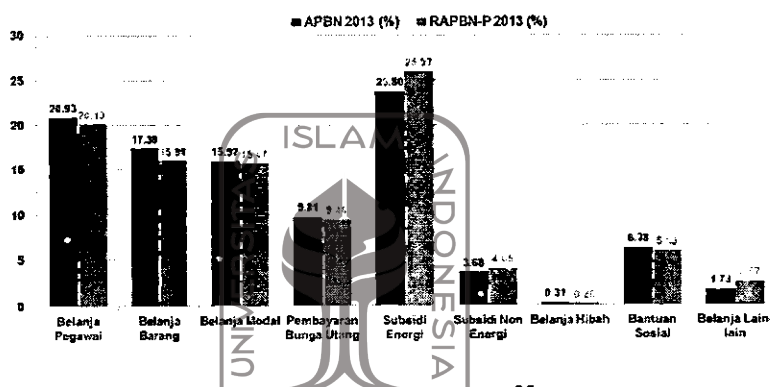
<sup>94</sup> Dikutip dari, <http://macroeconomicdashboard.com/index.php/id/fiskal/105-perkembangan-keuangan-pemerintah-dan-fiskal-2013-i>, diakses pada tanggal 31 juli 2013

7 Bantuan Sosial	47.8	86.0	30.2	17.7	47.9	73.6	54.1
a. Penanggulangan Bencana	4.0	4.0				4.0	0.0
b. Bantuan melalui K/L	43.8	82.0				69.6	59.1
8 Belanja Lain-lain	28.5	68.5	2.9	18.1	21	20.0	-30.0

Sumber: Kementerian Keuangan

Gambar IV.2 : Belanja Pemerintah Pusat

*Subsidi energi naik dalam RAPBNP 2013*



Sumber: Kementerian Keuangan (2013)<sup>95</sup>

Dalam penyusunan kerangka ekonomi makro, APBN Alternatif tetap menganggap pertumbuhan ekonomi penting, tapi bukanlah segala-segalanya. Ideologi pertumbuhan ekonomi dalam banyak sisi justru menyengsarakan sebagian besar masyarakat, seperti yang terjadi selama ini. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak perlu dirayakan jika hanya menyebabkan munculnya kemiskinan, ketimpangan pendapatan, pengangguran, dan eksploitasi sumber daya alam.

<sup>95</sup>Dikutip dari, <http://macroeconomicdashboard.com/index.php/id/fiskal/105-perkembangan-keuangan-pemerintah-dan-fiskal-2013-i>, diakses pada tanggal 31 juli 2013

Tabel IV.6. Asumsi APBN Alternatif dan Versi Pemerintah (2013)

No	Uraian	APBN Alternatif	Pemerintah
1	Pertumbuhan ekonomi (%)	6,5	6,8-7,2
2	Ketimpangan pendapatan (Gini Rasio)	0,35	-
3	Kemiskinan (%)*	20,5	9,5-10,5
4	Pengangguran (%)*	11,0	5,8-6,1
5	Pekerja sektor informal (% total TK)	55	-
6	Inflasi (%)	5,5	4,5-5,5
7	Nilai tukar (Rp/US\$)	9.250	8.700 – 9.300
8	Suku bunga SPN (% 3 bulan)	5,5	4,5-5,5
9	Harga minyak (US\$)	115	100 – 120
10	Lifting minyak (ribu barrel per hari)	910	910-940
11	Lifting gas (mboepd)	1290	1290
12	Tax ratio (%)	14	-

Catatan: \*penentuan angka kemiskinan dan pengangguran menggunakan dasar ukuran yang berbeda antara pemerintah dan versi APBN Alternatif

Tabel IV.7. Postur APBN Alternatif 2013 (dalam Rp triliun)<sup>96</sup>

KETERANGAN	APBN 2012	APBN ALTERNATIF 2013
<b>A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH</b>	<b>1.358.2</b>	<b>1.650</b>
<b>I. PENERIMAAN DALAM NEGERI</b>	<b>1.357.4</b>	<b>1.650</b>
1. Penerimaan Perpajakan	1.016.2	1.200
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	341,1	450
<b>II. PENERIMAAN HIBAH</b>	<b>0.8</b>	<b>-</b>
<b>B. BELANJA NEGARA</b>	<b>1.548.3</b>	<b>1.650</b>
<b>I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT</b>	<b>1.069.5</b>	<b>1.100</b>
1. Belanja Pegawai	212.2	221.7
2. Belanja Barang	186.5	172.9
3. Belanja Modal	168.6	200
4. Pembayaran Bunga Utang	117.7	135
5. Subsidi	245	250
6. Belanja Hibah	1.7	-
7. Bantuan Sosial	55.3	75
8. Belanja Lain-lain	68.5	46
9. Tambahan Anggaran	13.4	-
<b>II. Transfer ke Daerah</b>	<b>478.7</b>	<b>550</b>
<b>C. Surplus/(Defisit)</b>	<b>(190.1)</b>	<b>0</b>

<sup>96</sup> Artikel RAPBN Alternatif Tahun 2013 menuju APBN Konstitusional, ditulis oleh Yuna Farhan, Seknas FITRA, di kutip dari [http://www.seknasfitra.org/\\_v1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=653%3Arapbn-alternatif-tahun-2013-menuju-apbn-konstitusional-&catid=81%3Atahun-2012&Itemid=154&lang=in](http://www.seknasfitra.org/_v1/index.php?option=com_content&view=article&id=653%3Arapbn-alternatif-tahun-2013-menuju-apbn-konstitusional-&catid=81%3Atahun-2012&Itemid=154&lang=in), diakses tanggal 31 juli 2013

## 2 **Penerimaan Negara dari pos Pajak (dharabah), Zakat (Sedekah, (Hadiah(hibah), Bea Cukai (Usyr) dan denda.**

Keuangan publik di Indonesia menempatkan sektor perpajakan sebagai sumber penerimaan negara, dan itu berlaku bertahun-tahun sebagai iuran rakyat kepada negara. Adapun tentang pajak Abu 'Ubaid berpendapat bahwa tentang tarif atau persentase untuk pajak tanah dan *poll-tax*, ia menyinggung tentang pentingnya keseimbangan antara kekuatan finansial dari subyek non-Muslim, dalam finansial modern disebut sebagai "*capacity to pay*" (kemampuan membayar) dan juga memperhatikan kepentingan para penerima Muslim.

Ia membela pendapat bahwa tarif pajak kontraktual tidak dapat dinaikkan tapi dapat diturunkan jika terjadi ketidakmampuan membayar serius. Ia juga menjelaskan beberapa bab untuk menekankan, di satu sisi bahwa pengumpul *kharaj*, *jizyah* 'ushur atau *zakat* tidak boleh menyiksa subyeknya dan di sisi lain bahwa para subyek harus memenuhi kewajiban finansialnya secara teratur dan pantas (wajar). Dengan perkataan lain, Abu 'Ubaid berupaya untuk menghentikan terjadinya diskriminasi atau penindasan dalam perpajakan serta terjadinya penghindaran terhadap pajak. Menurut Abu Ubaid bahwa tarif pajak kontraktual tidak dapat dinaikkan, bahkan dapat diturunkan apabila terjadi ketidakmampuan membayar, serta Abu Ubaid berpendapat bahwa diskriminasi atau favoritisme dalam perpajakan serta upaya penghindaran pajak harus dihilangkan.

Pemikiran Abu 'Ubaid mengedepankan aspek keadilan demi mencapai kesejahteraan rakyat serta memberikan panduan etik dan moral dalam hal distribusi keuangan publik (*public finance*) secara adil. Serta pandangannya

merefleksikan perlunya memelihara dan mempertahankan hak dan kewajiban masyarakat, menjadikan keadilan sebagai prinsip utama dalam menjalankan roda kebijakan pemerintah, serta menekankan rasa persatuan dan tanggung jawab bersama. Sedangkan penarikan pajak di Indonesia dilakukan sepanjang tahun tanpa melihat kondisi kas negara. Hal ini dapat memberatkan rakyatnya. Pada tahap ini, konsep pemikiran Abu Ubaid lebih layak diterapkan dan lebih adil berdasarkan kemanusiaan. Sumber utama penerimaan negara menurutnya adalah dari zakat, fai, khums.

Kontroversi tentang zakat dan pajak belakangan menjadi isu yang menghangatkan dunia akademis. Apakah zakat sama dengan pajak? Dari sisi apa persamaan atau perbedaannya? Pemerintah Indonesia memang menyediakan fasilitas untuk menarik zakat melalui badan amil zakat, sama halnya pemikiran Abu Ubaid bahwa penarikan zakat perlu difasilitasi. Namun, tidak dapat dipungkiri adanya titik-titik perbedaan antara zakat dan pajak.

Mengenai zakat, setelah merujuk pada banyak pendapat tentang seberapa besar seseorang berhak menerima zakat. Abu 'Ubaid sangat tidak setuju dengan mereka yang berpendapat bahwa pembagian yang sama antara delapan kelompok dari penerima zakat dan cenderung untuk meletakkan suatu batas tertinggi (ceiling) terhadap penerimaan perorangan. Bagi Abû 'Ubaid yang paling penting adalah memenuhi kebutuhan dasar sebarangapun besarnya serta bagaimana menyelamatkan orang-orang dari kelaparan dan kekurangan.

Karenanya pendekatan ini mengindikasikan adanya tiga tingkatan sosio ekonomi pengelompokan yang terkait dengan status zakat yaitu kalangan kaya yang terkena wajib zakat, kalangan menengah yang tidak terkena wajib zakat

tetapi juga tidak berhak menerima zakat, kalangan penerima zakat (mustahik). Berkaitan dengan itu ia mengemukakan pentingnya distribusi kekayaan melalui zakat. Secara umum 'Abû 'Ubaid mengadopsi prinsip “bagi setiap orang adalah menurut kebutuhannya masing-masing” (*likulli wâhidin hasba hâjatihi*) dan ia secara mendasar lebih condong pada prinsip “bagi setiap orang adalah menurut haknya”,

### 3 Penerimaan Negara dari pos Ghanimah dan Fa'i (Jizyah, Kharaj)

Pada masa hidupnya, Abu Ubaid masih melihat adanya negara Islam yang menyelenggarakan jihad dan perang. Dampak dari adanya kewajiban itu adalah timbulnya *ghanimah dan fai* (*jizyah, kharaj, upeti*). *Ghanimah* secara bahasa diketahui sebagai seala sesuatu yang diusahakan dan menghasilkan manfaat ekonomis. Dalam konteks bahasa ini maka *ghanimah* menjadi relevan bagi penerimaan negara di era modern seperti di Indonesia ini. Sedangkan *ghanimah* ini dalam pengertian istilah yakni rampasan perang, hal ini hanya berlaku pada saat institusi negara Islam masih eksis dan melakukan peperangan melawan negara Islam memperoleh kemenangan, maka berhak atas *ghanimah* atau harta rampasan perang. Ditinjau dari pengertian perang *ghanimah* secara istilah ini, untuk konteks Indonesia menjadi tidak relevan, seperti halnya *jizyah* dan *upeti*.

Adapun *kharaj* secara etimologi berarti sewa dan inkam<sup>97</sup>. Sedangkan menurut terminologi adalah hak yang diberikan Allah kepada kaum muslimin dari kaum kuffar yaitu hak yang dikenakan atas lahan tanah yang dirampas dari tangan

<sup>97</sup> Atabik Ali dan Ahmah Zuhdi, *kamus krapyak al-'ashry* (Yogyakarta: Multi Karya Grafika Pondok Pesantren Krapyak, 1998), hal. 1356

kaum kuffar, baik dengan cara perang maupun damai.<sup>98</sup> dalam konteks di Indonesia, maka kharaj setara atau mirip dengan pungutan pajak bumi dan bangunan (PBB) .pada masa Islam sesuai pendapat Abu ‘Ubaid , *kharaj* termasuk salah satu sumber pemasukan bagi kas negara yang digunakan untuk keperluan negara yang digunakan untuk keperluan negara dan masyarakat sesuai untuk kemaslahatan sesuai ketentuan Islam. Adapun PBB dipungut oleh pemerintah di Indonesia guna jalannya roda pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu ditinjau dari segi tujuan pemungutan *kharaj* dan pajak bumi bangunan yakni untuk keperluan pembiayaan negara dan pembangunan nasional yang juga memiliki fungsi anggaran dan sosial.

#### 4 Institusi /Lembaga Keuangan Publik ( *Baitul Maal* )

Keuangan publik, seperti *Baitul Maal*, dalam konteks perekonomian Indonesia, lembaga perbendaharaan Negara di bagi menjadi dua, yaitu departemen keuangan (*the department of treasury*) dan bank Indonesia. Departemen keuangan memiliki fungsi untuk menyusun kebijakan fiskal baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran, menghimpun penerimaan negara khususnya dari sektor perpajakan, dan menyalurkan pengeluaran negara pada Departemen-departemen Negara, instansi/badan milik Negara, dan pemerintah daerah.<sup>99</sup> Sedangkan bank

<sup>98</sup> Taqiyyuddin an-Nabhani, “ *An-Nizham Al-Iqtishadi Fi Al-Islam*, (Beirut: Darul Ummah, 1990), hal. 130

<sup>99</sup> Undang-undang republik indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, pasal 6 ayat (2) huruf a.

Indonesia selaku bank sentral merupakan pemegang otoritas moneter yang fungsi utamanya adalah melakukan kebijakan moneter.<sup>100</sup>

Bank Indonesia memiliki kewenangan menerbitkan uang kertas (*fiat money*) untuk menggantikan uang kertas lama yang sudah usang atau sebagai uang baru yang akan menambah jumlah uang secara keseluruhan. Bank Indonesia juga berfungsi sebagai kas negara yakni melayani penerimaan dan pembayaran pemerintah didalam negeri dan diluar negeri.<sup>101</sup> Berbeda dengan perbendaharaan Negara dalam sistem ekonomi konvensional, perbendaharaan negara pada sistem ekonomi Islam dalam pandangan Hizbut Tahrir hanya ditangani oleh satu lembaga yang disebut *Baitul Maal*. *Baitul maal*, merupakan institusi khusus yang menangani harta negara dan mengalokasikannya kepada kaum muslim yang berhak menerimanya.

Fungsi *Baitul Maal* mencakup penyusunan kebijakan penerimaan dan pengeluaran negara. Pencatatan, pengumpulan dan pemungutan sumber-sumber penerimaan negara. Serta menyalurkannya pada pos-pos pengeluaran yang telah ditentukan oleh syariat. *baitul maal* juga berfungsi sebagai kas negara, di mana *Baitul Maal* merupakan tempat penerimaan, penyimpanan, pencatatan keuangan dan harta Negara, dan menangani pembayaran negara baik di dalam maupun di luar negeri.<sup>162</sup>

---

<sup>100</sup> Undang-undang republik indonesia nomor 3 tahun 2004 tentang perubahan atas undang-undang republik indonesia nomor 23 tahun 1999 tentang bank indonesia, pasal 1 ayat (3)

<sup>101</sup> Ibid, pasal 1 ayat 13

<sup>102</sup> Abdul Qadim zallum...hal,5, lihat juga taqiyyuddin an-nabhani, *membangun sistemekonomialternatif pespektif islam (an-nizham al-iqtishadi fil islam)*, alih bahasa moh. Maghfur wachid, cet vii, (surabaya:risalah qusti, 2002), hal. 253, dan Hizbut Tahriir, *Struktur*

Sedangkan dalam pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam, tentang *baitul maal* di dalam *Kitab al-Amwal*, secara khusus memusatkan perhatian sekitar keuangan publik (*public finance*), analisis yang ia titik beratkan adalah pada praktek yang dilakukan Rasulullah dan Khalifaurasyidin, terutama Umar bin Khattab sebagai contoh ideal dalam pengelolaan keuangan publik. Institusi yang mengelola disebut *Baitul Mal*. *Baitul Mal* setelah perang badar menurut pendapat yang diunggulkan (*Qaul Rajih*), karena pada waktu itu kaum muslimin mendapatkan harta rampasan perang (*ghanimah*) yang banyak dan pada waktu itu tempat penyimpanan kekayaan negara seperti *ghanimah*, *shadaqah* dan *fa'i* adalah Masjid.

Pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam Implementasinya di Indonesia, dari penjelasan yang telah dipaparkan oleh Abu Ubaid dalam *Kitab al-Amwal*, tampak jelas bahwa doktrinnya adalah pembelaan terhadap pelaksanaan distribusi kekayaan secara adil dan merata berdasarkan prinsip-prinsip keadilan fiskal dengan sebaik dan sesempurna mungkin. Dengan kata lain, Abu Ubaid ingin menyatakan bahwa segala kebijakan yang hanya menguntungkan sekelompok masyarakat dan membebani sekelompok masyarakat lainnya harus dihindari negara semaksimal mungkin. Pemerintah harus mengatur harta kekayaan negara harus selalu dimanfaatkan demi kepentingan bersama dan mengawasi hak kepemilikan pribadi agar tidak disalah gunakan sehingga mengganggu serta mengurangi manfaat bagi masyarakat umum.

Pandangan-pandangan Abu Ubaid juga merefleksikan perlunya memelihara dan mempertahankan keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat serta menekankan rasa persatuan dan tanggung jawab bersama. Di samping itu, Abu Ubaid juga secara tegas menyatakan bahwa pemerintah wajib memberikan jaminan standar kehidupan yang layak bagi setiap individu dalam sebuah masyarakat muslim.

Namun, jika kita telaah pada saat sekarang ini, maka kita hanya mendapati apa yang diutarakan Ubu Ubaid hanyalah sebuah teori belaka, khususnya di Indonesia. Banyak kita lihat orang-orang yang berada di atas hanyalah mementingkan kesejahteraan golongannya saja tanpa memikirkan golongan lain. Memang pemerintah di Indonesia selalu menggembor-gemborkan pemeratan kekayaan, namun masih saja kita lihat yang kaya semakin kaya sedangkan yang miskin semakin miskin.

Kita bisa lihat bahwa Indonesia kuat akan korupsinya. Memakan uang rakyat telah menjadi hal yang lumrah. Hukum juga sudah patuh pada yang mempunyai uang. Jika saja pemikiran-pemikiran dalam Islam, seperti pemikiran Abu Ubaid dapat menjadi salah satu bahan pemikiran bangsa Indonesia, saya kira perlahan demi perlahan kita mampu memperbaiki kondisi negara kita.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Setelah melalui tahap pembahasan mengenai pemikiran Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang keuangan Publik dan Implementasinya pada keuangan publik di Indonesia, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

Inti dari pemikiran Abû ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam adalah memberikan panduan etik dan moral dalam hal distribusi keuangan publik (*public finance*) secara adil. Serta pandangannya merefleksikan perlunya memelihara dan mempertahankan hak dan kewajiban masyarakat, menjadikan keadilan sebagai prinsip utama dalam menjalankan roda kebijakan pemerintah, serta menekankan rasa persatuan dan tanggung jawab bersama. Abu Ubaid mengatakan bahwa penerimaan Negara (*fai*, *khumus*, *shadaqah* dan *zakat*) wajib dikelola Negara dan mengalokasikannya kepada masyarakat. Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam dalam kitab *al-Amwal* memberikan definisi tentang Sistem Keuangan Publik Islam, yaitu sebagai *sunuf al-amwal al-lati yaliha al-a’immah li al-raiyyah* (sejumlah kekayaan yang dikelola pemerintah untuk kepentingan subjek). Yang dimaksud subjek di sini adalah rakyat.

Implementasi Pemikiran Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang sumber penerimaan keuangan publik pada keuangan publik di Indonesia, terletak pada adanya persamaan sumber penerimaan dari hibah, bea cukai (*ushr*), denda, pajak, dan zakat. Sedangkan dari distribusinya adalah pos pengeluaran untuk kesejahteraan publik seperti kesejahteraan anak-anak, korban bencana, santunan dan lainnya.

Selain itu terdapat titik temu antara pemikiran keuangan publik Abu ‘Ubaid dan implementasinya pada keuangan publik di Indonesia yaitu pelaksanaannya bisa dilakukan dalam bingkai prinsip-prinsip zakat. Yang penerapan dan pengelolaan zakat yang dipraktekkan pada masa Rasulullah Saw dan para sahabatnya, dan pelaksanaannya tentang lembaga keuangan publik, tentang *Baitul Maal yang* populer sekarang dinilai sebagai preseden buruk bagi perkembangan pemikiran keuangan publik Islam.

Dalam tesis ini dapat diambil kesimpulan bahwa terdapat beberapa hal dalam pengelolaan keuangan publik di Indonesia yang sesuai dengan prinsip ekonomi Islam, seperti prinsip dasar penarikan pajak, pembentukan BUMN sampai belanja negara terkait dengan kebutuhan masyarakat dalam hal pendidikan dan kesehatan, serta infrastruktur. Walaupun sepenuhnya belum sesuai namun hal tersebut lebih disebabkan oleh moral hazard para pengelola dilapangan yang mneyebabkan penyimpangan dalam pengelolaan keuangan publik di Indonesia.

## B. Saran-saran

- ✚ Bagi akademi, kajian terhadap pemikiran klasik yang berkonteplasi dengan kehidupan modern perlu terus digali agar mendapatkan pemahaman yang lebih dalam akan esensi-esensi ajaran agama
- ✚ Bagi Negara Indonesia dapat mengadopsi keuangan publik Islam untuk memecahkan problem fiskalnya, dan mengubah arah pertumbuhan ekonomi yang selama ini dianutnya. Dengan konsep keuangan publik Abu ‘Ubaid al-Qasim bin Sallam, Indonesia dapat meningkatkan penerimaan Negara khususnya penerimaan dari sektor harta milik umum dan melaksanakan

otoritas publik Negara (pengeluaran Negara dan pendapatan Negara) yang lebih berpihak kepada rakyat.

- ✦ Bagi umat Islam mau bangkit dan bisa leluasa mengelola harta kekayaannya secara mandiri tanpa intervensi dari negara asing penjajah maka umat harus kembali kepada ajaran-ajaran Islam yang hakiki yaitu dengan memahami *masterplan* dan *roadmapnya* yang jelas sehingga kedaulatan hakiki betul-betul bisa tercapai. Dengan begitu insya Allah, umat akan kembali sejahtera, makmur dalam kehidupan yang penuh barakah dinaungi oleh Negara yang *baldatun thoyyibatun wa robbun ghofur. Wallahu a'lam bish-showwab.*



UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA

## DAFTAR PUSTAKA

Abu 'Ubaid al-Qasim, "*Al-Amwal*", alih bahasa, Setiawan Budi Utomo, Edisi Bahasa Indonesia. cet.1, 2000, Jakarta: Gema Insani.

\_\_\_\_\_, "*Al-Amwal Mu'assassaf al-Nashir*", Cet.1, 1981. Beirut.

Abi Muhammad 'ali bin Ahmad bin Sa'id bin Hazm , *al-Muhalla,1352 H* Mesir: Idarotut Tiba'ah,

Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Edisi Ketiga,Cet, ke 2, 2006 (Jakarta:PT RajaGrafindo Persada,

Arifin Furchan, dan Agus Maimun, "*Studi Tokoh Metodologi Penelitian Mengenai Tokoh*", Cet.1, Juli, 2005. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Abdul, Azim Islahi, "*Economic Concepts of Ibnu Taymiyah* " ,1988, London: The Islamic Foundation

\_\_\_\_\_, "*Konsepsi Ekonomi Ibnu Taymiyah,*" alih bahasa H.Anshari Thayib, Cet.1, oktober 1997, Surabaya: PT Bina Ilmu Offset.

Adiwarman A.Karim, "*Ekonomi Makro Islami*", Ed.2.Cet.1, 2007. Jakarta:PT RajaGrafindo Persada.

\_\_\_\_\_, "*Bunga Rampai Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* " , Ed.1, Cet.1, Jakarta: International Institue of Islamic Thought, IIIT ,Indonesia.

A.Qodry Azizy, "*Membangun Fondasi Ekonomi Umat*", Cet.1, 2004. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

Ahmad al-'Usairy, "*Sejarah Islam Sejak Zaman Nabi hingga XX*", Penerjemah Samsom Rahman. Cet.1, 2003. Jakarta: Akbar Media Eka Sarana.

*Berbagai Aspek Ekonomi Islam*, diedit oleh M.Rusli Karim, Cet.1 Desember , 1992, Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya bekerjasama dengan P3EI UII Yogyakarta.

Boedi Abdullah, "*Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam*", Cet.1,2010. Banudng:CV Pustaka Setia

Darmiyati Zuhdi, "*Panduan Penelitian Analisis Content,*" 1993. Yogyakarta:Lembaga Penelitian IKIP.

- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 2011. Jakarta: PT Al-Kautsar.
- Eko Suprayitno, *"Ekonomi Islam; Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional"*, Ed. Pertama, Cet. Pertama. 2005. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Edy Suandy Hamid dan MB. Hendrianto, *"Ekonomi Indonesia Memasuki Milenium III"*, 2000. Yogyakarta: UII Press.
- Gita, Danu Pranata, *"Ekonomi Islam"*, Cet.1 Januari, 2005, Yogyakarta: Unit Penerbitan Fakultas Ekonomi (UPFE UMY).
- Hidayatullah Muttaqin, *"Politik Ekonomi Kebijakan Fiskal Islam; Tesis Ekonomi Islam"*, 2008. Yogyakarta: Pasca Sarjana MSI UII
- Heri Sudarsono, *"Konsep Ekonomi Islam; Suatu Pengantar"*, Ed.1, Cet.1, 2002. Yogyakarta: Ekonisia.
- Hizbuttahrir, *"Struktur Negara Khalifah (Pemerintah dan Administrasi) (Ajjizatu ad-daulah al-khilafah)"*, alih bahasa, Yahya A.D, Cet.III. 2007. Bogor: HTI Press
- Hendrianto, *"Pengantar Ekonomika Makro Islami"*, Ed.1, cet.1, 2003. Yogyakarta: Ekonisia Fakultas Ekonomi UII.
- Ibnu Taymiyah, *"Majmu' Fatawa Syaikh al-Islam"*, Vol 19. 1963. Riyadh: Maabar-Riyadh.
- Ibrahim Warde, *"Islamic Finance ; Keuangan Islam dalam Perekonomian Global"*, Cet.1, 2000. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Juhaya, S.Praja, *"Landasan Filosofis Ekonomi Syari'ah (Dimensi Epistemologi); Makalah Lokakarya Nasional Ekonomi Syariah, 29 November-1 Desember 2009"*
- JR.Raco, *"Metode Penelitian Kualitatif, Jenis , Karakteristik dan Keunggulannya"*, Jakarta: Grasindo TT.
- Jamil Ahmad, *"Seratus Muslim Tekemuka"*, 2000. Jakarta: Pustaka Firdaus
- Muhammad, *"Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam"*, Ed.Pertama, 2002. Jakarta: PT Saelemba Empan Patria.
- Muhammad Idrus, *"Metode Penelitian Ilmu Sosial"*, 2009, Jakarta: Erlangga.

- Muhammad, Amin Suma, **“Menggalikan akar Mengurai Serat Ekonomi dan Keuangan Islam”**, Cet. 1, 2008. Jakarta: Kholam Publishing.
- M.A. Sahzwari, **“Sistem Ekonomi Fiskal Pada masa Khulafaurrasyidin,”**dalam Adiwarmanto A.Karim, 2001
- Muhammad Daud Ali, **“Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf”**, Cet.1, 1988. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press).
- Muhammad, Akram Khan, **“An Introduction To Islamic Economic, International Islamic Thought and Institutes of Policy Studies”**, III T, 1994, Islamabad, Pakistan
- Muhammad Ridwan, **“Manajemen Baitul Maal wa Tamwil (BMT)”**, 2004. Yogyakarta: UII Press
- Mardani, **“Ayat-ayat dan Hadist Ekonomi Syariah”**, Ed.1, cet1, 2011. Jakarta: Rajawali Pers
- Muhammad Umar Huwaith, **“Sejarah Turunnya Al-Qur’an”**, Kairo: Daar surq: TT
- M, Nazori Majid, **“Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian”**, cet. 1, juni, 2003. Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI) Sekolah Tinggi Ilmu Syariah.
- M.Amirin Tatang, **“Menyusun Rencana Penelitian”**, 1995, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Musthofa Edwin Nasution, Dkk. **“Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam”**, Ed.1, Cet.2,2007. Jakarta: Kencana.
- M.A.Mannan, **“Islamic Economics , Theory and Practice”**, alih bahasa:M . Nastangin, 1997. Yogyakarta: Dana Bhakti Prima.
- Muhammad Abdul Mun'im al-Jammal **“Ensiklopedia Ekonomi Islam”** ; Jilid 1. 2000. Kuala Lumpur: Dewan bahasa dan Pustaka ,Selangor Darul Ehsan.
- 
- “ **Ensiklopedia Ekonomi Islam,**” Jilid II.  
Penerjemah Shalahuddin Abdullah, 1997. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka , Selangor Darul Ehsan.
- Masyhuri, **Teori Ekonomi dalam Islam”**, Cet. Pertama, 2005. Yogyakarta: Kreasi Kencana.

Nur Chamid, *“Jejak Langkah Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam,”* 2010, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI) Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta Atas Kerjasama dengan Bank Indonesia, *“Ekonomi Islam”*, 2008, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

*“Pedoman Pengelolaan dan Pengembangan Wakaf”* Departemen Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat pemberdayaan Wakaf”, 2006. Jakarta.

Sayyed Afza Perzada, *Reading In Islamic Fiscal Policy*, 1996 Delhi: Adam Publishers & distributors ,

Paul Samuelson dan William D. Nordhaus, *Mikro Ekonomi; Edisi Keempatbelas*, (Macroeconomics, Fourteenth Edition), alih bahasa Haris Munandar dkk, cet.v, 1997. Jakarta: Erlangga,

Sabahudin Azmi, *“Ekonomi Islam; Keuangan dalam Pemikiran Islam awal, (Islamic Economic :Public Finance In Early Islamic Thought),”* alih bahasa Widyawati, Cet.1 April, 2005, Bandung: penerbit Nuansa.

Suharsimi Arikunto, *“Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek”*, 2002. Jakarta: Rineka Cipta.

Syafaruddin Alwi, dkk. *“Berbagai Aspek Ekonomi Islam”*, Cet.1, 1992. Yogyakarta: PT Tiara Wacana.

Taqiyyudin an-Nabhani, *“Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Prespektif Islam”*, 2009, Surabaya: Risalah Gusti.

\_\_\_\_\_, *“ an-Nizham al-Iqtishadi fi al-Islam”*, 1990. Beirut: Darul Ummah.

Tim MSI UII( Amir Mu’a’lim, dan Ahmad Sumiyanto, dkk), *“Menjawab Keraguan Berekonomi Syariah”*, cet.1, 2008. Yogyakarta: Safiria.

Quthb, Ibrahim Muhammad, *“Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khaththab,”* cet.pertama, 2002. Jakarta: Pustaka Azzam

\_\_\_\_\_, *“ Bagaimana Rasulullah Saw., Mengelola Ekonomi Keuangan dan Sistem administrasi”*, diterjemahkan dari “Kitab al-Siyasah al-Maliyah li al- Rasul”, 2007. Jakarta: Gaung Persada Press

Yamin Yusuf, *“Peranan Negara dalam Pengaturan Ekonomi Menurut Ibnu Tyamiah, Tesis Ekonomi Islam”*, 2007. Yogyakarta: PascaSarjana MSI UII

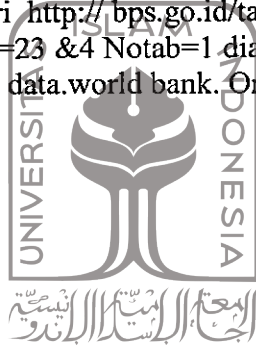
Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh az-Zakah*, Jilid 1, Cet, 21, 1994. Kairo; Maktabah Wahbah,

Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan, (Musykilah al-Faqr wakaiifa A'aiajaha al-Islam)*, alih bahasa Syafril Halim, cet.1, 1995. Jakarta: Gema Insani Press

[Http:/// www.hpi.org/tambang.php](http://www.hpi.org/tambang.php).diakses

Badan pusat statistik, dikutip dari [http:// bps.go.id/tab sub/ view.php?. kat =1 & tabel: 1 & daftar :1&Id\\_ Subyek=23 &4 Notab=1](http://bps.go.id/tab sub/ view.php?. kat =1 & tabel: 1 & daftar :1&Id_ Subyek=23 &4 Notab=1) diakses 17 juli 2013

<sup>1</sup>World Bank, dikutip dari <http:// data.world bank. Org/indecator/si.pov.2 day>. Diakses 17 juli 2013



UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA

## CURICULUM VITAE

### *I. Nama dan Address*

**Nama** : Dian Indah Cahyani S.H.I

**Tempat/Tanggal Lahir** : Ponorogo, 05 Januari 1986

**Alamat** : **Rumah**, Jl. Ibrani No.01 Kepel, Dawung, Ringin Putih, Sampung Ponorogo, Jatim  
Niten, Kauman, Somoroto, Ponorogo, Jatim  
**Sekarang (Kontrak)**, warungboto, umbulharjo, Kota Yogyakarta.

**Email** : Dian\_MsiUii@yahoo.co.id

**Mobile** : 085784793342

### *II. Education*

**1991-1992** : TK Tahfidzul Qur'an, Ponpes Muntilan Magelang Jawa Tengah.

**1992-1998** : SD Negeri 05 , Ringin Putih, Ponorogo, Jawa Timur

**1998-2001** : SMP Al-Azhar, Ringin Putih, Ponorogo, Jawa Timur.

**2001-2004** : SMA Al-Azhar, Ringin Putih, Ponorogo, Jawa Timur

**2004-2008** : Strata Satu, Di Fakultas Syariah, Jurusan Mu'amalah, STAIN Ponorogo, Jawa Timur

**2010-2013** : Magister Studi Islam, Konsentrasi Ekonomi Islam, Fak. Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

### *III. Skripsi dan Tesis*

Skripsi Sarjana Hukum Islam

(Fak. Syariah Jurusan Mu'amalah, STAIN Ponorogo, Jawa Timur):

**Pemikiran Ibnu Taymiyah Tentang Tugas dan Fungsi Pengawas Pasar (Muhtasib) dan Relevansinya di Indonesia.**

Tesis Master Ekonomi Islam

(Fak. Ilmu Agama Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta):

**Pemikiran Abu 'Ubaid al-Qasim bin Sallam tentang Keuangan Publik dan Implementasinya pada Keuangan Publik di Indonesia.**

*IV Nama Keluarga*

**Orang Tua**

**Ayah** : Bambang Sudiro

**Ibu** : Chalimatus Sa'diyah

**Pekerjaan** : Wiraswasta

**Suami** : Andi Dwi Herlianto, A.Md

**Pekerjaan** : Junior Quantity Surveyor and Construction Cost  
Consultants PT. Wolferston Tower Indonesia Trading  
As WT Partnership, Yogyakarta, Indonesia

**Sdr Perempuan** : Diah Putri Handayani

**Pekerjaan** : Mahasiswi Ilmu Pemerintahan Universitas  
Muhammadiyah Ponorogo, Jawa Timur

**Orang Tua Mertua**

**Ayah** : Sumani (Alm)

**Ibu** : Rahmatin

**Pekerjaan** : Wiraswasta



UNIVERSITAS  
ISLAM  
INDONESIA