

BAB II

KONSEP KEUANGAN NEGARA

A. Pengertian Keuangan Negara

Keuangan negara atau bisa dikatakan sebagai keuangan publik, yaitu pendapatan dan pengeluaran-pengeluaran pemerintah pusat dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang setiap tahun oleh pemerintah diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dibahas dan disahkan.¹

Sedangkan dalam pengertian lain keuangan negara atau keuangan pemerintah adalah keseluruhan mekanisme alat-alat keuangan pemerintah, meliputi:²

1. Segala macam pendapatan pemerintah: pajak, denda, pinjaman, bea materai, pendapatan yang dihasilkan badan perusahaan negara.
2. Persediaan kas pemerintah
3. Imbangan antara hutang dan piutang pemerintah (pemerintah tidak boleh mengambil hutang yang melebihi kapasitas yang mana ini akan menyebabkan pemerintah tidak bisa mengembalikan hutang yang diambilnya karena terbatasnya dana yang dimiliki).

Keuangan pemerintah merupakan masalah khusus dalam ilmu ekonomi, karena penerimaan dan pengeluaran pemerintah besar pengaruhnya atas seluruh

¹ T. Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Makro*, Cet. V (Yogyakarta: Kanisius, 2008), 139.

² Hassan Shadiqy, dkk, *Ensiklopedi Indonesia*, Edisi Khusus 3 (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, t.t), 1767.

perekonomian negara. Oleh karena itu pengeluaran keuangan negara haruslah disesuaikan dengan besarnya pendapatan negara. Karena jika pendapatan lebih kecil daripada pengeluaran negara akan terjadi defisit anggaran yang akhirnya akan membuat lesu produksi dalam negeri, sebab pemerintah akan menaikkan pajak untuk menutupi kekurangan dari defisit anggaran tersebut. Dalam Ekonomi Islam sumber pendapatan negara ada kas khusus yang hanya diberikan kepada golongan tertentu saja, tidak boleh untuk kegunaan yang lainnya, yaitu pendapatan negara dari sektor zakat.

Dalam dunia Islam awal terdapat pemasukan negara yang berasal dari *ghanimah* dan *fay'* yang berasal dari rampasan, baik dengan cara perang maupun damai. Sedangkan dalam pendistribusian negara, perbedaan yang mencolok adalah bila dalam ekonomi konvensional ada yang namanya pembayaran bunga atas pinjaman negara, tapi di dalam ekonomi Islam tidak terdapat hal itu, karena bunga dinisbatkan/ disamakan dengan riba yang hukumnya haram.

Dalam ekonomi Islam ada perbedaan dengan sistem ekonomi konvensional dari segi pendapatan negara maupun pendistribusian keuangan negara tersebut. Akan tetapi ada beberapa hal yang sama dari beberapa sektor yang lain. Misalnya dalam hal pajak, baik Islam maupun konvensional sama-sama menjadikan pajak sebagai salah satu sumber pendapatan negara yang penting, walaupun dengan istilah yang berbeda. Bila di dalam ekonomi Islam disebut *kharaj*, maka di ekonomi konvensional disebut dengan pajak tanah. Dalam hal pendistribusian,

keduanya sama-sama disalurkan untuk membiayai belanja negara, pembangunan infrastruktur dan mensejahterakan rakyat, terutama bagi yang kurang mampu.

B. Sumber Pendapatan Negara

Dalam menjalankan fungsi kebijakannya, pemerintah memerlukan dana untuk berbagai jenis pembiayaan³. Ini merupakan syarat mutlak agar suatu pemerintahan bisa berjalan dengan lancar. Untuk itu, diperlukan adanya sumber-sumber pendapatan pemerintah yang bisa menjadi penopang berjalannya suatu pemerintahan.

Secara konseptual, jenis penerimaan pemerintah dalam ekonomi konvensional maupun ekonomi Islam hampir sama, yang sedikit berbeda adalah tujuan yang ingin dicapai dari keduanya. Bila ekonomi konvensional hanya sebagai pencapaian tujuan ekonomi makro, yaitu terpenuhinya pelayanan yang baik kepada masyarakat, sedangkan dalam ekonomi Islam, tidak hanya itu semata, segala sesuatunya juga harus ditujukan untuk mencapai suatu keadilan berdasarkan Al-Qur'an dan al-Hadits.

Dalam ekonomi konvensional, sumber penerimaan pemerintah terdiri dari 3 bagian: pertama, dan merupakan sumber penerimaan primer berasal dari pemungutan pajak. Sumber yang berasal dari pajak dibagi lagi menjadi pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Kedua, berasal dari penerimaan negara bukan pajak, seperti penerimaan Sumber Daya Alam (SDA),

³ Jusmaliani, dkk, *Kebijakan Ekonomi Dalam Islam* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2006), 143.

bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan lainnya. Ketiga, adalah hibah/ bantuan dan pinjaman luar negeri⁴.

1. Pajak

Pajak merupakan peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah yang diharuskan oleh Undang-Undang (UU) dan dapat dipaksakan, dengan tidak mendapat jasa timbal (*tagen prestatie*) yang langsung dapat ditunjuk, untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Pajak adalah sumber terpenting dari segi penerimaan negara.⁵ Hal ini dikarenakan pajaklah satu-satunya penerimaan yang dapat ditaksir nilainya dan merupakan penerimaan yang pasti diterima negara, berbeda dengan dua sumber pendapatan negara lainnya yang tidak bisa diprediksikan jumlahnya.

Secara garis besar, pajak dibagi 2: pertama adalah pajak dalam negeri, yaitu pajak yang dibebankan kepada warga negara dalam negeri yang melingkupi beberapa jenis pajak seperti PPh (Pajak Penghasilan), PPN (Pajak Pertambahan Nilai), PBB (Pajak Bumi Bangunan), dan masih banyak yang lainnya. Kedua adalah pajak hasil perdagangan internasional, pajak ini dipungut atau dibebankan kepada pedagang atas barang dagangan serta jumlah dan nilainya yang bersifat ekspor (pajak ekspor) maupun impor (pajak bea masuk). Dalam masalah jumlah dan besar pajak, tiap negara mempunyai

⁴ Ibid, 146.

⁵ Bohari, *Pengantar Hukum Pajak* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 12.

peraturan dan ketentuan yang berbeda, sehingga besarnya pajak yang harus dipenuhi juga berbeda.

Untuk meningkatkan pendapatan negara dari sektor pajak, bisa dilakukan dengan:⁶

- a. Perluasan wajib pajak (yaitu dengan melakukan sensus terhadap wajib pajak serta dengan menggali semua unsur dari pajak itu sendiri).
- b. Penyempurnaan tarif pajak (adalah cara bagaimana untuk memaksimalkan pendapatan dari sektor pajak, serta dengan tidak menyalahi aturan yang telah ada serta sesuai dengan wajib pajak itu sendiri), dan
- c. Penyempurnaan administrasi pemungutan pajak (hal ini untuk menghindari dari masalah kesenjangan pembayaran pajak serta lebih memudahkan untuk perhitungan pajak itu sendiri).

2. Penerimaan Bukan Pajak

Semua penerimaan negara yang menempatkan beban kepada rakyat harus berdasarkan Undang-Undang (UU). Selain pajak, sumber penerimaan negara adalah pendapatan bukan pajak, antara lain:⁷

- a. Penerimaan pemerintah dari Sumber Daya Alam (SDA), misalnya: migas, pertambangan, kehutanan.
- b. Bagian laba perusahaan Negara.
- c. Bagi hasil dengan perusahaan asing, dan

⁶ Ibid, 12.

⁷ T. Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Makro*, 140 – 141.

d. Pendapatan lainnya, seperti retribusi (pembayaran pungutan-pungutan untuk jasa-jasa pemerintah tertentu, misalnya ongkos balik nama, pembuatan Surat Ijin Mengemudi (SIM), dan lain sebagainya), tarif jasa pelabuhan, hasil sitaan/ lelang, denda, dan lainnya.

3. Hibah/ Bantuan dan Pinjaman Luar Negeri

Ada yang memisahkan kedua sumber ini menjadi dua item yang berbeda, hal ini bisa disebabkan karena fungsinya yang sedikit berbeda. Di mana hibah/ bantuan merupakan pendapatan negara, sedangkan pinjaman hanya sebagai penerimaan tetapi tidak masuk kepada pendapatan, karena bantuan pinjaman hanya bisa diterima selama waktu tertentu untuk digunakan membiayai sesuatu kebutuhan yang penting, dengan konsekuensi harus segera dikembalikan pada waktu yang telah disepakati bersama antara pemerintah dengan pihak kreditur.

Bantuan luar negeri ini biasanya diterima baik dari pemerintah negara lain, swasta, maupun lembaga-lembaga internasional. Bantuan ini dapat berupa dana maupun keringanan-keringanan untuk membiayai pembangunan dan ini tidak perlu dikembalikan.

Sedangkan pinjaman luar negeri harus dikembalikan sesuai perjanjian. Sebenarnya pinjaman tidak hanya berasal dari luar negeri saja, tetapi juga dapat dilakukan dengan warga negara sendiri. Tetapi sekarang ini yang dinamakan pinjaman, pasti diindentikkan dengan pinjaman kepada negara lain, baik dengan lembaga keuangan maupun dengan pemerintah negara lain.

Hal ini karena kurangnya kesadaran masyarakat akan keadaan negara yang diakibatkan tidak adanya/ minimnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang ada. Mereka takut bila uang yang mereka titipkan/ pinjamkan tidak akan digunakan sebagaimana mestinya.

Dalam ekonomi Islam, terjadi perbedaan dalam hal pengelompokan sumber pendapatan negara. Selain karena sumber pendapatan yang terus berkembang setelah masa Nabi Muhammad, juga karena perbedaan pandangan para tokoh muslim dalam hal pembagian/pengelompokan sumber-sumber pendapatan negara.

Sumber keuangan negara menurut Abu Yusuf, seperti dikutip T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, meliputi *mawarid al-dawlah* yang telah ditetapkan syara', yaitu: *khumus al-ghanaim*, sedekah, dan *kharaj* (pajak). Beberapa istilah yang digunakan Abu Yusuf tentang sumber keuangan negara yang sebagian besar tetap terpakai dalam tatanan perundangan negara Islam hingga saat ini adalah zakat, *khumus al-ghanaim*, *al-fay'*, *jizyah*, *usyr al-tijarah*, dan pajak serta sumber-sumber yang lainnya.⁸ Yang mana sebagian dari sektor pendapatan negara di atas memang sudah jarang dipakai bahkan ada beberapa yang tidak ditemui wujudnya, walaupun dalam hukum/ tatanan perundangan Islam tetap ada, seperti *fai'* dan *Ghanimah* tetapi dalam negara Islam itu beberapa ada hingga sekarang ini. Ini bisa kita lihat adanya pajak yang ditarik oleh negara atas pendatang dari negara lain, yaitu paspor.

⁸ M. Iqbal, *Fiqh Siyasaah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Cet. 2 (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 273.

Sedangkan Sayid Qutub secara global hanya membagi kepada dua bagian saja, yaitu: zakat dan kewajiban-kewajiban anggota masyarakat selain zakat.⁹ Secara umum, sumber pendapatan negara terdiri dari tiga kelompok: *pertama* sumber dari kalangan muslim. *Kedua* adalah penerimaan yang bersumber dari kalangan non muslim. *Ketiga* adalah sumber pendapatan lainnya.¹⁰

1. Dari Kalangan Muslim

a. Zakat

Kata zakat merupakan kata dasar / masdar yang berasal dari (زكى - يزكى - تركية) yang berarti bertambah (*al-ziyadah*), tumbuh dan berkembang, bersih dan suci. Menurut istilah zakat adalah sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah SWT untuk diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Zakat adalah rukun Islam yang keempat. Menurut jumhur ulama, zakat ditetapkan pada tahun kedua hijriah. Namun menurut sebagian ulama, seperti al Thabary, ibadah ini telah ditetapkan ketika Nabi masih berada di Mekah. Ia beralasan pada ayat al-Qur'an surat Fushshilat ayat 41 yang mencela orang-orang musyrik yang tidak membayar zakat dan mengingkari hari akhir. Menurutnya yang dimaksud zakat dalam ayat ini adalah zakat harta.¹¹

Di luar perbedaan di atas, zakat merupakan kewajiban individu yang mampu mewujudkan solidaritas sosial kepada sesama manusia, bahkan

⁹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah* (Jakarta Timur: Prenada Media, 2003), 334 – 335.

¹⁰ Jusmaliani, dkk, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, 148 – 149.

¹¹ M. Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 273 – 274.

dalam al-Qur'an, zakat sering disejajarkan dengan ibadah shalat, yang merupakan ibadah utama umat Islam, sebagaimana firman Allah:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ

"dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku'." (Qs. Al-Baqarah: 43).¹²

Kewajiban ini diambil setiap tahun, baik dari perusahaan maupun perorangan. Zakat yang dikumpulkan berbentuk uang tunai (dirham dan dinar), hasil pertanian, dan ternak. Pada permulaan Islam, zakat ditarik dari seluruh pendapatan utama. Seperti telah dikemukakan, aktivitas ekonomi utama masa itu adalah perdagangan, kerajinan, pertanian, perkebunan dan peternakan. Pendapatan dari dua kegiatan pertama (perdagangan dan kerajinan) biasanya dalam bentuk uang tunai dan dapat dinilai dalam bentuk dinar dan dirham. Mata uang ini merupakan unit moneter perekonomian di masa awal Islam. Penarikan zakat dalam bentuk mata uang menyebabkan munculnya penarikan terhadap zakat pendapatan yang berasal dari kegiatan komersial seperti kerajinan, sedangkan pendapatan dari kegiatan pertanian lebih berbentuk barang, tidak dalam bentuk uang tunai, yang mana zakat pertanian berupa hasil pertanian itu sendiri.¹³

¹² Bachtiar Surin, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an: Huruf Arab dan Latin, Cet. V* (Bandung: Fa. Sumatra, 1978), 15.

¹³ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Edisi 3 (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), 112 – 113.

Dalam keuangan negara Islam, zakat ini diletakkan pada kas khusus *baitul maal* dan hanya bisa dikeluarkan untuk delapan *ashnaf*/ golongan saja, yaitu sebagaimana tercantum dalam surat at-Taubah ayat 60:

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبِهِمْ
 وَفِي الرِّقَابِ وَالْغُرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ
 وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴾

“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana”. (Qs. At-Taubah: 60)¹⁴

Walaupun telah ditetapkan adanya delapan *ashnaf* , tetapi para mujtahid melakukan interpretasi terhadapnya, sesuai keadaan dan perkembangan zaman. Seperti pada masa khalifah Umar, di mana para *mu'allaf* yang merupakan salah satu *ashnaf*, tidak mendapatkan zakat karena dianggap bukan termasuk dalam kategori yang berhak menerima zakat. Sementara di Mesir, berlaku ketentuan bahwa zakat dapat diberikan kepada selain *ashnaf* bila orang yang berhak tidak ada pada saat itu. Jadi, zakat tidak harus disimpan dan baru dikeluarkan pada waktu di mana orang yang berhak menerima sudah ada.

¹⁴ Bachtiar Surin, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an: Huruf Arab dan Latin, Cet. V, 394.*

b. Wakaf

Wakaf merupakan sumber dari pendapatan negara karena sebagian besar fasilitas yang diberikan negara kepada masyarakat berasal dari wakaf. Wakaf yang diberikan kepada jalan Allah akan dikelola oleh pengelola yang digunakan sepenuhnya untuk masyarakat, bukan untuk golongan tertentu. Hal ini sedikit banyak membantu pemerintah dalam pelayanan terhadap masyarakat.

Wakaf dari pandangan hukum syara' berarti menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya.¹⁵ Kepemilikan harta wakaf dikembalikan kepada Allah, jadi tidak boleh dimiliki secara individu, dihabiskan, diberikan/diperjual-belikan kepada pihak lain. Harta wakaf telah banyak membantu negara pada awal Islam dalam mengembangkan perekonomiannya. Kebanyakan harta wakaf digunakan sebagai lahan pertanian dan pendirian tempat ibadah.

Dilihat dari segi penggunaan manfaat wakaf, maka wakaf terbagi kepada dua, yaitu:¹⁶

- 1) Wakaf ahli (*dzurri*) atau wakaf yang ditentukan penghasilannya/kegunaannya kepada orang-orang tertentu, biasanya kepada keluarganya.

¹⁵ Jusmaliani, dkk, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, 153.

¹⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, 379-380.

2) Wakaf *khoiry* yang diperuntukkan bagi kemaslahatan umum kaum muslimin. Wakaf yang kedua inilah yang dikelola pemerintah sebagai sumber pendapatan negara di negara-negara Islam.

c. *Nawaib/ Dharaiib*

Merupakan pajak umum yang dibebankan atas warga negara untuk menanggung beban kesejahteraan sosial/ kebutuhan dana untuk situasi darurat.¹⁷ Dasar hukum atas kewajiban ini adalah surat Ar-Rum ayat 38:

فَآتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ لِّلَّذِينَ
يُرِيدُونَ وَجْهَ اللَّهِ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Maka berikanlah kepada Kerabat yang terdekat akan haknya, demikian (pula) kepada fakir miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan. Itulah yang lebih baik bagi orang-orang yang mencari keridhaan Allah; dan mereka Itulah orang-orang beruntung.” (Qs. Ar-Rum: 38).¹⁸

Dalam Islam sendiri sudah ada ketentuan mengenai pajak, di samping kewajiban zakat. Tapi tentu saja pengambilan pajak hanya bagi orang-orang kaya/ penyisihan harta setelah diambil untuk kebutuhan hidup dan membayar hutang. Juga harus diingat, pengambilan/ pemungutan pajak hanya diperbolehkan bila keadaan kas negara/ *baitul maal* benar-benar membutuhkan.

¹⁷ Jusmaliani, dkk, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, 155.

¹⁸ Bachtiar Surin, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an: Huruf Arab dan Latin, Cet. V*, 900.

d. *Amwal Fadhla*

Amwal fadhla adalah harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang muslim yang meninggalkan negerinya.¹⁹ Semua ulama sepakat dalam hal harta kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris menjadi milik negara dan digunakan untuk kemashlahatan umum.

2. Dari Kalangan Non Muslim

a. *Kharaj*

Kharaj adalah hak yang diberikan oleh Allah SWT kepada kaum muslimin dari kaum kuffar. *Kharaj* adalah hak yang dikenakan atas lahan tanah yang telah dirampas dari tangan kaum kuffar, baik dengan cara perang maupun damai. Menurut bahasa bermakna *al-kara'* dan *al-ghullah* (hasil).²⁰ Jadi, setiap lahan yang dirampas dari kaum kuffar baik secara damai maupun perang menjadi hak milik negara, sehingga bila orang kuffar ingin tetap mengelolanya harus membayar sewa dan bila ia menjadi mu'allaf maka status tanah tetap *kharajiyah*, yang wajib dikeluarkan biaya sewanya.

Semua tokoh ekonom muslim sepakat menjadikannya sebagai sumber pendapatan negara, tapi mereka berbeda pendapat mengenai cara yang digunakan dalam pemungutannya. Hal ini terjadi selain karena masa hidup

¹⁹ Jusmaliani, dkk, *kebijakan Ekonomi dalam Islam*, 162.

²⁰ Taqyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*, Cet V, terj. M. Magfur Wachid (Surabaya: Risalah Gusti, 2000), 260.

mereka berbeda juga karena perbedaan pandangan akan objek pajak yang harus dipungut.

Dalam hal ini, Abu Yusuf cenderung menyetujui negara mengambil bagian dari hasil pertanian dari para penggarap dari pada menarik sewa lahan pertanian.²¹ Menurut Abu Yusuf, besar *kharaj* bukan dari luas lahan, tetapi sesuai dengan hasil pertaniannya. Ini menunjukkan bahwa Abu Yusuf lebih menekankan pengambilan *kharaj*/ pajak tanah dengan sistem *muqassamah* (*proposional tax*) dari pada sistem *mishahah* (*fixed tax*).

Sedangkan Ibn Khaldun berpandangan bahwa tinggi rendahnya pajak ditentukan pemerintah, dan itulah yang menyebabkan lesunya produksi masyarakat dan swasta karena pajak yang terlalu tinggi, dan juga defisit anggaran bila pajak terlalu rendah. Ini yang disebutkan sebagai siklus keuangan negara, di mana antar keduanya saling berpengaruh dan bergantian. Di sini dapat dilihat bahwa Ibn Khaldun lebih menonjolkan pemungutan pajak secara tetap sesuai ketentuan pemerintah agar dapat mengatur besar pajak yang harus dibayar untuk menghindari dua hal di atas.

Namun perbedaan ini bukanlah sesuatu yang tidak baik, karena mereka/ tokoh-tokoh Islam mengambil suatu ijtihad selalu disesuaikan dengan kondisi dan keadaan di mana terjadinya suatu hal, jadi sangat mungkin adanya perbedaan.

²¹ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 242.

b. *Jizyah*

Jizyah merupakan kewajiban yang dibebankan oleh pemerintah kepada *ahl al-dzimmi* yang tinggal di negara Islam sebagai kompensasi atas perlindungan jiwa, properti, ibadah dan tanggung jawab militer.²² Pembayaran *jizyah* ini disesuaikan dengan kemampuan orang, bila tidak mampu membayar/ miskin, maka kewajiban ini hilang/ tidak perlu dibayar, sebagaimana yang dilakukan khalifah Umar pada masa kepemimpinannya. Di zaman Rasulullah besarnya *jizyah* adalah 1 dinar per tahun untuk orang dewasa yang mampu membayar, sedangkan ketetapan pada zaman Umar, 48 dirham untuk orang kaya yang berpenghasilan tinggi, 24 dirham untuk yang berpenghasilan menengah, dan 12 dirham untuk yang miskin tetapi bekerja.²³ Namun demikian, ketetapan masalah ini diserahkan kepada pemerintah. Sebagaimana pada masa khalifah Harun al-Rasyid di mana pembayaran *jizyah* tidak harus menggunakan uang bisa juga dalam bentuk barang dagangan maupun binatang ternak.

c. *'Usyur al-Tijarah*

'Usyur al-tijarah adalah pajak perdagangan yang dikenakan kepada pedagang non muslim yang melakukan transaksi bisnis di negara Islam. Kebijakan pemberlakuan pajak perdagangan ini dimulai pada pemerintahan khalifah Umar ibn Khaththab. Hal ini atas laporan Abu Musa

²² P3EI, *Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), 507.

²³ Jusmaliani, dkk, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, 155-156.

al-Asy'ari mengenai pengenaan pajak bagi para pedagang muslim yang berdagang ke negara lain.²⁴ Sebagaimana diriwayatkan pula oleh Abu Yusuf dari Sulaeman bin Hasan, ujarnya:

*“Abu Musa mengirim surat kepada Umar bin Khaththab, bahwa pedagang-pedagang muslimin dari pihak kami mendatangi negeri Harby, dan mereka mengambil sepersepuluh dari pedagang-pedagang muslim. Umar mengirim surat kepada Abu Musa “ambillah olehmu dari mereka (ahlul Harby) seperti mereka mengambil dari harta orang-orang muslim dan ambillah dari ahli dzimmi seperduapuluh, dari muslim setiap 40 dirham diambil beanya 1 dirham. Dan yang kurang dari 200 dirham tidak ada bea. Apabila jumlahnya 200 dirham beanya 5 dirham dan selebihnya diperhitungkan”.*²⁵

3. Dari Sumber Lain

a. *Kaffarat*

Kaffarat/ denda dikenakan kepada setiap warga negara yang melanggar hukum yang ada. Di dalam Islam (al-Qur'an) ada tiga bentuk *kaffarat*, yaitu: *kaffarat zhihar*, *kaffarat pembunuhan*, dan *kaffarat sumpah*. Dari semua ini yang masuk kepada *baitul maal* sebagai sumber pendapatan negara adalah yang berhubungan dengan kepentingan orang banyak, seperti denda memberi makan 60 orang miskin. Hal ini diserahkan kepada negara agar lebih terkoordinir dan tepat sasaran. Itu dapat terlaksana

²⁴ M. Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 280.

²⁵ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, 372 – 373.

dengan catatan pemerintah bisa tanggung jawab dan amanah dalam pengelolaannya.

Karena sifatnya yang khusus seperti zakat, *kaffarat* juga diletakkan pada kas khusus. Namun dengan perkembangan zaman, pengertian *kaffarat* diperluas, yaitu segala hal yang melanggar hukum yang ada, tidak hanya dari al-Qur'an, tetapi juga hukum-hukum yang dibuat oleh pemerintah. Dengan adanya perluasan ini, maka *kaffarat* menjadi salah satu sumber bagi pendapatan negara.

b. Pinjaman

Pinjaman/ hutang baik luar negeri atau dalam negeri dalam Islam sifatnya hanya sebagai penerimaan sekunder. Alasannya adalah ekonomi Islam tidak mengenal bunga, demikian pula untuk pinjaman dalam Islam haruslah bebas bunga, sehingga pengeluaran pemerintah akan dibiayai dari pengumpulan pajak/ dari bagi hasil.²⁶

Dengan adanya koridor itu, maka suatu negara diperbolehkan melakukan pinjaman, tentu saja dengan syarat kemampuan membayar/ mengembalikan dan segera mungkin dikembalikan/ tidak dalam jangka panjang. Beberapa tokoh Islam tidak memasukkan pinjaman sebagai salah satu sumber pendapatan negara, karena sifatnya yang hanya sementara. Di mana untuk melunasinya suatu negara akan membebankan kepada

²⁶ Jusmaliani, dkk, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, 161.

beberapa sumber yang ada seperti pajak. Jadi sumber pendapatan/ penerimaan negara menurut mereka adalah dari pajak bukan pinjaman.

Selain dari kedua sumber di atas, di masa awal Islam ketika masih adanya perluasan wilayah baik dengan cara damai maupun peperangan, ada dua sumber lainnya, yaitu *khums al-ghanaim* (bagian 1/5 dari harta hasil rampasan perang yang menjadi hak *baitul maal*/ kemaslahatan umum) dan *Fay'* (harta yang diperoleh dari perluasan wilayah secara damai). Namun, sekarang ini hal itu sudah tidak dapat ditemui lagi. Walaupun dalam tatanan hukum/ perundangan Islam (al-Qur'an) masih tetap dan selalu ada.

C. Distribusi Pendapatan Negara

Peran pemerintah sangat terasa ketika berbicara mengenai distribusi pendapatan negara, karena di sisi itulah, pemerintah yang berkuasa dan bertanggung jawab mengemban amanat dari rakyat untuk menyalurkan kepada orang yang tepat. Baik di negara Islam maupun negara-negara lain, pendistribusian ini hampir sama, bahkan bisa dikatakan sama, hanya berbeda di beberapa bagian saja. Bila di ekonomi konvensional mengenal pembayaran bunga, maka dalam ekonomi Islam tidak ada, yang ada adalah pembayaran bagi hasil. Pendistribusian ini memerlukan tanggung jawab yang besar dari pemerintah sebagai pemegang otoritas/ kekuasaan. Sebagaimana menurut Ibn Taimiyah, yaitu: dana yang dihimpun di *baitul maal* harus dijamin oleh pemegang otoritas dan digunakan untuk kepentingan publik. Dalam hal ini, pembagian dan

pendistribusian uang negara harus memenuhi rasa keadilan sebagaimana dikehendaki oleh Allah SWT dan Rasul-Nya. Pemegang otoritas ini tidak dibenarkan mendistribusikan uang negara secara langsung menurut selera dan kehendaknya, karena ini merupakan harta umat. Dia hanyalah pelaksana, pemelihara, dan penjamin, bukan pemilik mutlak. Perannya hanyalah seperti wali yang memelihara harta anak yatim.²⁷

Prinsip utama pengeluaran dan belanja negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menolong dari kesusahan hidup serta untuk kepentingan negara itu sendiri.²⁸ Kesejahteraan/ kemakmuran merupakan suatu yang relatif, di mana dalam ekonomi konvensional, seorang dinamakan makmur/ sejahtera ditentukan oleh banyak faktor. Salah satu faktor terpenting adalah pendapatan. Inilah yang membedakan dari ekonomi Islam yang mengukur kesejahteraan tidak hanya dari sisi material saja, tetapi juga dari sisi spiritual keagamaannya. Untuk mencapai kesejahteraan itu, Islam telah memberikan kaidah-kaidah yang harus diikuti yaitu dari al-Qur'an dan as-Sunnah. Di antara kaidah-kaidah tersebut adalah:²⁹

1. Kriteria pokok bagi semua alokasi pengeluaran harus dipergunakan untuk kemaslahatan rakyat.
2. Penghapusan kesulitan dan kerugian harus didahulukan daripada penyediaan kenyamanan.

²⁷ M. Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 287 – 288.

²⁸ *Ibid*, 286.

²⁹ M. Umer Chapra, *Masa Depan Ilmu Ekonomi, Sebuah Tinjauan Islam*, terj. Ikhwan Abidin B (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), 287 – 288.

3. Kemaslahatan minoritas yang lebih besar harus didahulukan daripada kemaslahatan minoritas yang lebih sempit.
4. Suatu pengorbanan atau kerugian pribadi dapat ditimpakan untuk menyelamatkan pengorbanan atau kerugian publik, dan suatu pengorbanan atau kerugian yang lebih besar dapat dihindarkan dengan memaksakan pengorbanan atau kerugian yang lebih kecil.
5. Siapapun yang menerima manfaat harus bersedia menanggung biaya.
6. Sesuatu di mana tanpa sesuatu tersebut kewajiban tidak dapat terpenuhi, maka sesuatu itu hukumnya wajib.

Dari ke enam kaidah di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Islam menghendaki adanya pendahuluan untuk pemenuhan kepentingan dan perlindungan publik dari pada individu/ golongan, juga adanya kewajiban yang harus dilakukan bila telah mendapatkan/ memperoleh hak.

Secara umum, pengeluaran/ pendistribusian *baitul maal* ada:

1. Gaji Pegawai

Gaji pegawai merupakan pengeluaran rutin negara. Berbeda dengan ekonomi konvensional, di dalam Islam terdapat kas-kas khusus yang hanya boleh digunakan untuk pengeluaran tertentu saja. Untuk pengeluaran rutin, pada umumnya diambil dari *kharaj, fay*, *jizyah*, dan *'ushr*. Ini adalah pengeluaran yang harus dikeluarkan *baitul maal*, jadi jika dana *baitul maal* untuk pembiayaan ini tidak mencukupi, negara harus mengusahakannya, baik dengan menaikkan tarif pajak, maupun memungut pajak baru yang tidak

bertentangan dengan syara' atau dengan melakukan pinjaman baik kepada masyarakat sendiri maupun dari luar negeri. Itu semua diserahkan kepada keputusan pemerintah sebagai pemegang otoritas tertinggi.

Menurut Abu Yusuf, negara bertanggung jawab atas tegaknya keadilan, keamanan, hukum, ketentraman, dan stabilitas dalam rangka memberikan lingkungan yang kondusif bagi aktifitas ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan umum serta pertumbuhan ekonomi. Dalam kerangka ini pula, Abu Yusuf berpendapat bahwa negara harus memberikan upah dan jaminan di masa pensiun kepada mereka (masyarakat) dan keluarganya yang berjasa dalam menjaga wilayah kedaulatan Islam/ mendatangkan sesuatu yang baik dan bermanfaat bagi kaum muslimin.³⁰

2. Pembelian Barang

Belanja barang seperti kertas, pemeliharaan gedung, dan yang lain merupakan pengeluaran rutin negara selain pembayaran gaji pegawai. Pengeluaran ini biasanya dirinci masing-masing departemen dan masing-masing daerah, tergantung kebutuhan masing-masing, jadi tidak dapat disamaratakan. Dalam hal pemeliharaan bangunan/ gedung Abu Yusuf menegaskan, bahwa biaya pemeliharaan tembok di tepi sungai untuk menghindari banjir adalah kewajiban negara yang harus dibiayai oleh

³⁰ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 238 – 239.

keuangan negara. Hal ini disebabkan tidak berjalannya sarana-sarana tersebut akan merusak pertanian dan menurunkan pendapatan pajak.³¹

Hal di atas menunjukkan betapa pentingnya pembelian/ belanja barang yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan negara, tentunya yang secara langsung maupun tidak langsung bermanfaat bagi seluruh masyarakat. Seperti pembelian alat transportasi untuk mempercepat dan membantu kinerja pemerintah dalam melayani masyarakat, pemeliharaan infrastruktur dan gedung-gedung yang ada. Misalnya dengan pemeliharaan/ perbaikan jalan yang rusak, maka arus perekonomian semakin lancar. Dengan perbaikan gedung-gedung sekolah yang sudah tidak layak, maka semangat murid akan bertambah sehingga pendidikan semakin berkembang.

3. Pembangunan

Tujuannya untuk memajukan kegiatan ekonomi di bidang industri, pertanian, perhubungan, kesehatan, pendidikan, perluasan kesempatan kerja, dan yang lain.³² Semua itu dilakukan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat. Pada masa Rasulullah SAW, di samping mendorong aktifitas swasta, Rasulullah juga memberi perhatian khusus pada pembangunan infrastruktur. Selain membagikan tanah kepada masyarakat untuk pembangunan pemukiman, Rasulullah membangun kamar mandi umum di sudut kota. Atas saran seorang sahabat, Rasulullah juga menentukan tempat

³¹ Ibid, 239.

³² T. Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Makro*, 140.

yang berfungsi sebagai pasar di kota Madinah. Ia juga memberikan perhatian khusus pada upaya perluasan jaringan komunikasi antara penduduk, sehingga jalan-jalan yang sangat sempit serta batas kota dihapuskan, bahkan di wilayah pertempuran. Rasulullah SAW juga sangat memperhatikan jasa pos dan memerintahkan perbaikannya.³³

Umar Ibn al-Khaththab juga memberikan perhatian besar terhadap pembangunan infrastruktur, seperti jalan raya, pembangunan masjid, jembatan, jaringan persediaan air, dan yang paling penting dan paling terkenal di Mesir adalah mengizinkan Amr bin Ash untuk menggali terusan al-Fustat, Ibukota Mesir yang terletak di dekat Kairo dengan pelabuhan Suez.³⁴ Dari sini juga dapat diambil suatu pelajaran bahwa pada masa ini sudah diadakan pemerintahan otonom, dimana daerah dapat mengatur keuangannya sendiri, tentu saja tetap dengan persetujuan dari pusat.

Para tokoh muslim juga memberikan perhatian yang besar terhadap pembangunan, karena tanpa pembangunan, pertumbuhan ekonomi juga tidak akan bisa pesat. Seperti yang dikatakan Ibn Khaldun, bahwa tanpa infrastruktur yang disiapkan oleh negara, mustahil terjadi populasi yang besar.³⁵ Karena tanpa infrastruktur para produsen akan menjadi lesu, disebabkan sulitnya untuk melakukan produksi tanpa infrastruktur yang memadai dari pemerintah, seperti jalan, alat transportasi, pembangkit listrik,

³³ Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 140.

³⁴ *Ibid*, 140.

³⁵ *Ibid*, 409.

dan lain sebagainya. Dana untuk hal ini diperoleh dari sedekah, pajak, dan juga hutang publik. Dana ini dimanfaatkan untuk pembangunan infrastruktur yang mana akan dinikmati oleh masyarakat sesuai dengan apa yang mereka berikan kepada pemerintah dari dana sedekah, pajak ataupun hutang publik jika masih kekurangan dana.

4. Dana Sosial/ Subsidi

Dana ini digunakan untuk memberikan standar hidup yang layak bagi seluruh masyarakat yang biasa juga disebut jaminan sosial. Harry Calvert mendefinisikan rumusan jaminan sosial dengan pernyataan, “mekanisme utama yang sah berkaitan dengan pemberian jaminan untuk mencukupi penghasilan individu jika pelaksanaannya dilakukan dengan memanfaatkan pelayanan sosial lain, guna menjamin seorang untuk memenuhi standar hidup minimal secara kultural yang layak apabila sarana yang bisa dilaksanakan mengalami kegagalan.”³⁶

Di dalam ekonomi konvensional biasa disebut dengan subsidi. Namun subsidi ini tidak hanya diberikan kepada orang yang membutuhkan secara langsung, tetapi juga diberikan kepada barang-barang yang sifatnya sangat penting bagi sebagian besar masyarakat, seperti subsidi terhadap Bahan Bakar Minyak (BBM) dan listrik. Selain itu, juga ada subsidi yang diberikan kepada daerah-daerah yang dirasa membutuhkan, karena sumber pendapatannya yang kurang dari kebutuhan.

³⁶ Ahmad Mujahidin, *Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 97 – 98.

Sedangkan dalam Islam, sistem jaminan sosial berdasarkan pada beberapa prinsip, antara lain:

- a. Bahwa kesejahteraan dan harta itu milik Allah dan negara adalah wakil Allah, sehingga dalam menjalankan tugasnya negara harus atas dasar keimanan kepada Allah SWT.
- b. Negara memberikan jaminan sosial kepada seluruh warganya apabila masyarakat mematuhi peraturan negara.³⁷

Hal di atas mengisyaratkan agar negara memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya yang kurang mampu, sebagaimana firman Allah SWT:³⁸

ءَامِنُوا بِاللّٰهِ وَرَسُوْلِهِۦ وَاَنْفِقُوْا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُّسْتَخْلَفِيْنَ فِيْهِ ۗ فَاَلَّذِيْنَ ءَامَنُوْا مِنْكُمْ وَاَنْفَقُوْا هُمْ اَجْرٌ كَبِيْرٌ

“Berimanlah kamu kepada Allah dan Rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya. Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar.”(QS. Al-Hadid: 7)

Dalam kas *baitul maal* untuk pemberdayaan fakir miskin dan *mu'allaf*, diambilkan dari kas khusus, yaitu zakat, selain itu juga bisa diambil dari *'ushr*.³⁹ Namun karena tidak semua negara menggunakan instrumen zakat dalam kebijakan fiskalnya, dan kurang terorganisirnya pengumpulan zakat (pendistribusian biasa dilakukan secara individu tanpa melalui pemerintah/

³⁷ Ibid, 98.

³⁸ Bachtiar Surin, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an: Huruf Arab dan Latin, Cet. V*, 1252.

³⁹ P3EI, *Ekonomi Islam*, 509.

baitul maal), maka hal ini agak kurang relevan. Sehingga untuk itu diperlukan adanya pemberdayaan yang lebih maksimal dari pemerintah agar zakat dapat menjadi salah satu pemasukan utama negara.

5. Dana Lain-lain

Dana ini disediakan untuk mengantisipasi adanya suatu hal yang tidak terduga/ biaya *emergency*. Dalam keadaan saat ini, sangat diperlukan adanya dana ini untuk berjaga-jaga karena sering terjadi bencana, baik bencana alam maupun karena ulah/ kecerobohan manusia itu sendiri. Dalam Islam, dana ini biasanya diambilkan dari wakaf, hutang publik dan sebagainya.

Selain kelima hal di atas dalam ekonomi konvensional juga terdapat suatu pengeluaran yang tidak kalah pentingnya, yaitu pembayaran bunga pinjaman, baik dari pinjaman dalam negeri maupun dari luar negeri. Semua pengeluaran ini tentu saja disesuaikan dengan pendapatan negara yang ada, kecuali pada hal-hal yang sifatnya mendesak, maka dilakukan hutang baik hutang dalam negeri maupun luar negeri.