

TELAAH KRITIS KEBIJAKAN FISKAL PERSPEKTIF KAIDAH FIQH

Aang Kunaifi

E-mail: akunaifi@gmail.com

STAI Al-Khairat Pamekasan

Abstract

Fiscal policy is a significant instrument that can be used by government to actuate, stabilize, and increase public economy productivity. Each of economic system exactly promotes its concept and strategy how to establish healthy, fairly, and wealthy of the public economy. Thus, Sharia has the concept and strategy precisely about the public economy. In fact, that concept and strategy are proved during 14 centuries, since the existence of Muhammad SAW until the Caliphate of Ottomans.

This article written according to the reality of the history from the comprehensive sources so that it would give a general accuration of the fiscal policy in Islamic economic. Beside that, Islamic fiscal policy has a strong theological fundamental, because of that it absolutely reasonable to applied. Through each approach: history and theology/*qawaid fihiyyah*, this article tries to contribute or advice for the government to create the fairly and wealthy the nations.

Keywords: Fiscal Policy, Qawaid Fiqhiyyah.

Abstrak

Kebijakan fiskal merupakan instrumen negara yang sangat vital dalam menggerakkan, menstabilkan, dan memacu produktivitas ekonomi publik. Setiap sistem ekonomi menawarkan konsep dan strateginya untuk menciptakan ekonomi publik yang sehat, berkeadilan, dan mensejahterakan. Sistem ekonomi Islam pasti memiliki konsep dan strategi untuk menjalankan kebijakan ekonomi publik yang teruji selama ratusan tahun. Oleh karena itu, penting dan menarik untuk mengeksplorasi kembali gambaran umum kebijakan fiskal pada masa Rasulullah saw, Khulafa' ar-Rasyidin, dan generasi sesudahnya hingga Khilafah Utsmaniyah sebagai representasi penerapan sistem Ekonomi Islam.

Tulisan ini disusun berdasarkan realitas sejarah dari sumber yang komprehensif sehingga dapat memberikan gambaran umum mengenai kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam. Disamping itu, secara teologis memiliki landasan yang kokoh mengenai bagaimana kebijakan fiskal yang merupakan pengaturan terhadap ekonomi publik seharusnya dilaksanakan. Dengan pendekatan analisis sejarah dan syari'ah (kaidah fiqh), tulisan ini diharapkan memberikan *advise* yang konstruktif bagi upaya menciptakan keadilan dan kesejahteraan ekonomi bangsa.

Kata kunci: kebijakan fiskal, kaidah fikih.

PENDAHULUAN

Perkembangan perekonomian suatu negara merupakan kajian yang tak pernah surut dan senantiasa *update*. Disatu sisi, seharusnya masyarakat diuntungkan dengan perkembangan peradaban dan teknologi hasil ciptaan manusia melalui perkembangan sarana modern seperti; alat transportasi, media dan alat komunikasi, mesin-mesin produksi, teknologi informasi dan pengolahan data serta berbagai kemajuan lainnya. Secara simultan, keberadaan produk teknologi dan sains tersebut (semestinya) mampu mendorong akselerasi bagi stabilitas produksi, pertumbuhan dan pemerataan. Ilmu ekonomi juga mengalami perkembangan yang pesat secara kualitatif dan kuantitatif, juga terus berkembang secara mikro dan makro. Akan tetapi disisi lain, secara diametral kita patut prihatin menghadapi kondisi perekonomian masyarakat. Kesenjangan antara penduduk kaya dan miskin telah menjadi ketakutan terbesar para pimpinan negara di seluruh di dunia dalam 20 tahun terakhir. Bahkan kini, 85 orang terkaya memiliki jumlah uang yang setara dengan uang yang dimiliki oleh 3,5 miliar penduduk miskin di dunia.¹ Di Indonesia tingkat kesenjangan pendapatan antara masyarakat miskin dan kaya atau yang biasa disebut gini rasio pada 2013 diperkirakan sebesar 0,41-0,42, tidak jauh berbeda dengan indeks sebelumnya pada 2011 yaitu 0,41.² Keadaan ini tentu menjadi tanda tanya besar bagi manusia modern yang merasa sebagai masyarakat maju dengan teknologi yang dihasilkannya. Meskipun secara resmi kementerian keuangan menyampaikan *gini ratio* Indonesia hanya 0,39³ tetapi prediksi-prediksi yang ada seolah mengingatkan akan potensi terjadinya kesenjangan ekonomi yang membahayakan.

¹ Liputan6.com, *Kesenjangan Ekonomi Dunia*, diakses tanggal 18 November 2014.

² Bisnis.com, *Rasio Gini 2013: Diprediksi Berkisar 0,41-0,42*, diakses tanggal 18 November 2014.

³ Laporan APBN 2017 file pdf.

Fenomena diatas menunjukkan bahwa pesatnya kemajuan teknologi tidak selalu signifikan dengan *kemaslahatan* masyarakat. Dibutuhkan cara berfikir yang benar dan penetapan skala prioritas yang tepat untuk menyelesaikan dilema yang penulis uraikan tersebut. Persoalan ekonomi atau kesejahteraan memang tidak ditentukan oleh pesatnya kemajuan teknologi, melainkan sistem ekonomi yang dijalankan. Penerapan ekonomi kapitalis yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia hanya berorientasi kepada produksi dan pertumbuhan, tetapi minus pemerataan. Akan tetapi sistem ekonomi Islam lebih berorientasi kepada pemerataan atau distribusi yang menjamin tercapainya pemenuhan kebutuhan publik secara adil. Oleh karena itu, menjadi sangat urgen untuk membahas dan mengaktualkan kembali dasar-dasar dan prinsip ekonomi Islam, khususnya dalam hal kebijakan fiskal. Dalam makalah ini akan dieksplorasi bagaimana penerapan kaidah-kaidah fiqh (*qawa'id al-fiqhiyah*) dalam kebijakan fiskal.

PENGERTIAN KAIDAH FIQH

Memahami kaidah fiqh merupakan jalan awal bagi upaya untuk menerapkan kaidah fiqh dalam kehidupan sehari-hari, lebih-lebih dalam aktifitas ekonomi makro. Salah satu cara untuk memahaminya adalah dengan mengetahui definisi atau *ta'rifnya* serta batasan-batasannya. Secara etimologi atau makna bahasa, *qa'idah* berarti fundamen; landasan; azas; dasar.⁴ Sedangkan fiqh artinya pemahaman. Sehingga secara etimologi, kaidah fiqh adalah dasar-dasar yang berkaitan tentang masalah-masalah atau jenis-jenis Fiqh.⁵

Adapun secara terminologi, beberapa ulama berpendapat sebagai berikut, Muhammad Abu Zahrah mendefinisikan kaidah fiqh:

مجموعة الأحكام المتشبهات التي ترجع إلى قياس واحد يجمعها

"Kumpulan hukum-hukum yang serupa yang kembali kepada qiyas/ analogi yang mengumpulkannya".⁶ Sedangkan Al-Jurjani, senada dengan Imam al-Suyuthi berpendapat bahwa kaidah fiqh adalah:

حكم كلي ينطبق على جزئياته

"Hukum kulli (menyeluruh/general) yang meliputi bagian-bagiannya".⁷

Sedangkan al-Hamawy berpendapat bahwa yang dimaksud *qawa'id fiqhiyah* adalah:

⁴ Basuni Imamuddin & Nashiroh Ishaq, *Kamus Kontekstual Arab-Indonesia* (Jakarta: Gema Insani, 2012), 454.

⁵ H.A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 2.

⁶ Ibid, 3.

⁷ Ibid, 4.

إنها حكم أكثرى لا كلي ينطبق على أكثر جزئياته لتعرف أحكامها

*“Yaitu hukum mayoritas bukan hukum keseluruhan yang dapat diterapkan kepada mayoritas bagiannya, agar hukum-hukumnya dapat diketahui”.*⁸ Sedangkan Ali Ahmad an-Nadawy menyebutkan bahwa *qawa'id fiqhiyah* adalah:

أصل فقهي كلي يتضمن أحكاما تشريعية عامة من أبواب متعددة في القضايا تحت موضوعها

*“Dasar atau fondasi fiqh yang bersifat kulli yang mengandung hukum-hukum syara' yang bersifat umum dalam berbagai bab tentang peristiwa-peristiwa yang masuk di dalam ruang lingkupnya.”*⁹

Berdasarkan beberapa penjelasan diatas, penulis menyimpulkan bahwa yang dimaksud kaidah fiqh (*qawa'id fiqhiyah*) adalah sekumpulan hukum syara' yang bisa dijadikan sebagai landasan untuk pengambilan hukum dalam suatu perbuatan yang termasuk dalam ruang lingkupnya. Dengan keberadaan kaidah fiqh, maka umat akan lebih mudah mengaplikasi hukum syara' atau menyikapi suatu perbuatan atau peristiwa sesuai dengan hukum syara'. Tentu saja, pengaplikasian kaidah fiqh tersebut harus berdasarkan ruang lingkup yang menjadi cakupan kaidah fiqh yang dimaksud. Dalam arti yang lain, bahwa masing-masing kaidah fiqh memiliki ruang lingkup dan batasan masalah yang dapat dihukumi berdasarkan kaidah fiqh yang dimaksud.

PENGERTIAN KEBIJAKAN FISKAL

Secara etimologi, fiskal berasal dari Bahasa Inggris *fiscal* yang berarti hal yang terkait dengan masalah keuangan dalam suatu negara.¹⁰ Sedangkan jika digabung dengan kata kebijakan (*fiscal policy*) maka maknanya adalah kebijakan pemerintah dalam bidang yang berhubungan dengan perpajakan, penerimaan dan pengeluaran dari keuangan.¹¹ Atau juga bisa diartikan bahwa kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah di bidang anggaran, baik pendapatan atau pengeluaran seperti jenis pajak dan hutang pitutang.¹²

Sedangkan secara terminologi, kebijakan fiskal adalah kebijakan makroekonomi yang dilakukan pemerintah dalam bidang pengeluaran dan pendapatannya dengan tujuan untuk menciptakan tingkat kesempatan kerja yang tinggi tanpa inflasi.¹³ Dari definisi ini, secara implisit memberikan

⁸ Syarif Hidayatullah, *Qawa'id Fiqhiyah dan Penerapannya dalam Transaksi Keuangan Kontemporer* (Depok: Gramata Publishing, 2012), 17.

⁹ Ibid, 18

¹⁰ Peter Salim, *Salim's Ninth Collegiate Dictionary* (Jakarta: Modern English Press, 2000), 567.

¹¹ Ibid, 15.

¹² Dumairi Nor, *Kamus Ekonomi Praktis* (Pasuruan: Pustaka Sidogiri Press, 2009M/1430H), 127.

¹³ Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan; Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 234.

kewenangan sekaligus tanggungjawab pada pemerintah untuk menciptakan kesempatan kerja yang luas supaya tercipta *full employment*. Disamping itu kesempatan kerja yang luas tersebut juga diimbangi dengan inflansi yang rendah atau tanpa inflansi. Sebab kesempatan kerja yang luas tetapi dalam inflansi yang tinggi menyebabkan stagnasi daya beli masyarakat sehingga tujuan pembangunan ekonomi yaitu menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran akan sulit dicapai. Di negara-negara yang menerapkan sistem ekonomi kapitalis, kebijakan fiskal dilakukan oleh pemerintah dengan melakukan aktivitas dan keputusan belanja dan (pemasukan) melalui perpajakan untuk mempengaruhi kegiatan perekonomian.¹⁴ Kebijakan fiskal bisa juga diartikan sebagai kebijakan yang diambil pemerintah untuk membelanjakan pendapatannya dalam merealisasikan tujuan ekonomi.¹⁵ Dalam keterangan pers tentang pokok-pokok kebijakan fiskal dan postur APBN 2015 yang dirilis tanggal 15 Agustus 2014, Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan RI menandakan bahwa penguatan kebijakan fiskal 2015 dalam rangka percepatan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan. Kebijakan tersebut ditujukan untuk pencapaian optimalisasi pendapatan negara, peningkatan kualitas belanja negara, pengendalian defisit APBN dan pengendalian hutang negara.¹⁶ Disebutkan pula dalam keterangan pers tersebut bahwa kebijakan fiskal 2015 tersebut dilakukan dengan strategi 4 pilar pembangunan (sebagai tujuan) yaitu; *pro growth, pro job, pro poor, pro enviroment*.

Dari uraian diatas, penulis menyimpulkan bahwa kebijakan fiskal merupakan aktivitas manajerial dalam bentuk kebijakan pemerintah untuk mengelola pendapatan serta belanja negara dalam rangka mencapai tujuan ekonomi negara. Sehingga aktivitas pokok dalam kebijakan fiskal meliputi:

- a. Optimalisasi sumber pendapatan negara
- b. Efisiensi belanja negara
- c. Merealisasikan tujuan ekonomi negara

KEBIJAKAN FISKAL ISLAM DALAM SEJARAH

Berdasarkan definisi dan tujuan suatu kebijakan fiskal, maka penulis menganalisis beberapa contoh historis penerapan kebijakan fiskal pada masa

¹⁴ Tom Gorman, *Economics*, terj. Arif Rakhman dari judul asli *The Complete Idiot's Guides to Economics* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 219.

¹⁵ Nurul Huda, dkk., *Kuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 213.

¹⁶ Keterangan Pers: Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan Postur RAPBN 2015 Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia, tanggal 15 Agustus 2014

diterapkannya syari'ah Islam dalam sistem pemerintahan dan ekonomi, antara lain:

Masa Rasulullah sebagai Kepala Negara di Madinah

Nizar Abazhah mengungkapkan:

*“Nabi mengelola perekonomian Madinah sejalan dengan sistem dan ajaran yang diwahyukan Allah. Sebuah sistem paripurna yang tidak membiarkan satu sisi pun aktivitas ekonomi terluput dari pengaturan. Jual beli, sistem usaha, pertanian pelayanan, keterampilan dan semua hal yang terkait dengan urusan finansial diatur sebaik-baiknya agar tidak melenceng dari tata perekonomian yang sehat. Sehingga lahirlah sistem yang khas, yang kemudian dikembangkan umat Islam menjadi undang-undang moneter yang tangguh dan tahan guncangan, tidak seperti sistem-sistem yang lain yang rapuh dan rawan”.*¹⁷

Analisis Nizhar Abazhah tentu semakin menguatkan pemahaman fakta ekonomi Islam, bahwa pemerintah memiliki fungsi yang vital dan transparan dalam mengatur perekonomian secara tegas. Dalam hal ini komposisi pelaku ekonomi dapat dirumuskan menjadi 3, yaitu: individu, masyarakat dan negara. Masing-masing memiliki hak dan kewenangan yang diatur oleh syari'ah secara pas dan konsisten. Bukti otentik keterlibatan aktif Rasulullah SAW menyediakan infrastruktur perkonomian adalah dengan segera membangun pasar yang luas yang dikenal dengan Pasar Madinah. Segera setelah di bangun pasar tersebut dengan memasang tali dan tenda, beliau bersabda: “Inilah pasar kalian, jangan disempitkan, dan jangan ditarik retribusi!”¹⁸ Sistem ekonomi Islam berdiri diatas landasan transaksi yang transparan, karena itu Rasulullah SAW, sebagai kepala negara melarang praktik riba secara mutlak. Bentuk peran negara sebagai pelaku ekonomi juga terlihat dengan pengaturan distribusi kekayaan agar tidak terpusat di tangan segelintir orang. Islam sebagai konstitusi masyarakat Madinah mengharamkan penimbunan kekayaan supaya tidak menjadi aset mati yang tidak berkembang. Disamping itu, Rasulullah SAW juga menetapkan neraca dan timbangan yang diberlakukan di negara Madinah antara lain; *dinar, mitsqal, daniq, qirath, uqiyah, nasy, rithl* dan *qinthar*. Beberapa kebijakan pemerintahan Rasulullah yang diterapkan saat itu antara lain:¹⁹

- a. Melakukan pengawasan dan menjamin keamanan pasar sebagai pusat aktivitas ekonomi
- b. Melarang transaksi haram (*tadlis, ghasy, ihtikar*)

¹⁷ Nizhar Abazhah, *Ketika Nabi di Kota; Kisah Sehari-hari Nabi di Madinah*, terj. Asy'ari Khatib dari judul asli *Fi> Madinah al-Rasul*, (Jakarta: Penerbit Zaman, 2010), 200.

¹⁸ Ibid, 77.

¹⁹ Ibid, 213.

- c. Menciptakan etika pasar yang kondusif bagi terlaksananya ibadah *mahdlah* (shalat berjamaah dan lain sebagainya)
- d. Membudayakan etos kerja dengan melarang profesi peminta-minta serta menyediakan kesempatan kerja dengan menyediakan modal usaha
- e. Mempertahankan dan mengembangkan beragam profesi yang sudah ada di tengah masyarakat
- f. Mengangkat pejabat yang kompeten dan menggaji secara layak

Sedangkan kebijakan fiskal (pengelolaan pendapatan dan pengeluaran/belanja negara) secara eksplisit telah diatur sedemikian rupa oleh Rasulullah SAW. Sejak berdirinya Negara Islam di Madinah, semakin banyak umat manusia yang memeluk Islam secara sukarela maupun setelah dilakukan dakwah dan pembebasan. Bersamaan dengan hal tersebut, semakin banyak pula sumber-sumber pemasukan negara. Beberapa sumber pendapatan negara pada saat itu antara lain:²⁰ *Ghanimah, Fay`, 'Usyriyah, Jizyah, Zakat, dan Kharaj*.

Pendapatan negara terus meningkat seiring penguatan kedaulatan Negara Islam atas seluruh jazirah arab. Yaitu setelah pembebasan Makkah, Negara Islam mengumumkan status dan posisinya dengan menawarkan *al-nidzam al-'a>m* (ketertiban umum) dihadapan seluruh pembesar-pembesar kabilah Arab. Akhirnya, banyak delegasi kabilah bangsa Arab yang menyatakan bergabung dengan negara Islam dan menyatakan loyalitasnya. Delegasi tersebut antara lain; Bani Abdu Qais, Tamim, Bani Hanifah, Thaiy, al-Azd, Hamdan, Tajib, Bani Tsa'labah, Bani Sa'ad Hudaim, dan lain-lain.²¹ Bergabungnya kabilah ini semakin memperkuat potensi ekonomi Negara Islam dan memberikan pemerataan atau keadilan distribusi kekayaan diantara mereka. Sebab, jika sebelumnya mereka merupakan kabilah yang saling bersaing dan bermusuhan, dalam naungan Negara Islam mereka bersatu sebagai satu masyarakat atau ummat, yaitu masyarakat Negara Islam. Rasulullah SAW sebagai pemimpin telah meletakkan landasan kebijakan fiskal yang berbasis keadilan distribusi dan memberikan jaminan sepenuhnya bagi terpenuhinya kebutuhan manusia secara utuh; baik kebutuhan jasmani maupun kebutuhan naluriyah (spiritual dan aktualisasi diri).

Di samping keenam sumber pemasukan negara di atas, Rasulullah juga menjadikan harta milik umum --sumber daya alam yang melimpah dan menjadi kebutuhan ummat-- sebagai barang yang harus dikelola negara dan

²⁰ Hafidz Ahmad 'Ajjaj al-Karmi, *Manajemen Dakwah dan Politik Rasulullah SAW*, terj. Zahid as-Sidany dari judul asli *al-Ida>rah fi>'ashri al-Rasu>li Shallahu 'alaihi wasallam*, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2012), 221-249.

²¹ Muh. Rawwas Qol'ahji, *Sirah Nabawiyah Sisi Politis Perjuangan Rasulullah SAW*, terj. Tim Al-Izzah dari judul asli *Sirah Nabawiyah* (Bogor: Al-Azhar Press, 2013), 443.

hasilnya diperuntukkan bagi pembangunan infrastruktur untuk kemaslahatan bersama. Sebagaimana hadits yang diriwayatkan Imam Abu Dawud dari Abyadl bin Hamal al-Mazaniy:²²

أنه وفد إلى رسول الله ﷺ فستقطع الملح قال ابن المتوكل الذي بمأرب فقطعه له فلما أن ولى قال رجل من المجلس أتدري ما قطعت له إنما قطعت له الماء العذال فانتزع منه

"Sesungguhnya dia mendatangi Rasulullah SAW, dan meminta beliau SAW agar memberikan tambang garam kepadanya. Ibnu Mutawakkil berkata: Yakni tambang garam yang ada di daerah Ma'rib. Nabi pun memberikan tambang itu kepadanya. Ketika dia (Abyadl bin Hamal ra) telah pergi, ada seorang laki-laki yang ada di majelis itu berkata: Tahukah Anda apa yang telah Anda berikan kepadanya? Sesungguhnya Anda telah memberikan kepadanya sesuatu yang seperti air mengalir. Ibnu Mutawakkil berkata: Lalu Rasulullah SAW mencabut kembali pemberian tambang garam itu darinya (Abyadl bin Hamal ra)."

Masa Khulafa' al-Ra'syidu>n

Setelah wafatnya Rasulullah SAW, kepemimpinan Negara Islam dilanjutkan oleh para sahabat. Sebagaimana yang telah dikabarkan Rasulullah SAW dalam hadits yang diriwayatkan Imam Ahmad dalam musnadnya No. 17680:²³

...ثم تكون خلافة على منهاج النبوة...

"...kemudian (akan) berlangsung masa ke-Khalifahan yang bersandar kepada manhaj Nabi...". Selain itu, juga disebutkan dalam hadits Rasulullah SAW yang diriwayatkan oleh Bukhari dalam shahihnya, hadits nomor 3196:

كانت بنو إسرائيل تسوسهم الأنبياء كلم هلك نبي خلفه نبي وإنه لا نبي بعدي وستكون خلفاء فيكثرون...

*"Dahulu Bani Israil selalu dipelihara urusannya oleh para Nabi. Setiap kali seorang Nabi meninggal, digantikan oleh Nabi yang lain. Dan sesungguhnya tidak akan ada Nabi lagi sesudahku, tetapi akan ada banyak Khalifah..."*²⁴

Diawal pemerintahannya, Khalifah Abu Bakar menghadapi persoalan serius, yaitu melemahnya ikatan aqidah umat Islam setelah wafatnya Rasulullah SAW dan ancaman disintegrasi, sehingga Abu Bakar dengan sikapnya yang lembut namun tegas menyelesaikan dengan cara yang sangat tepat. Termasuk menolak penawaran sebagian kabilah yang menginginkan

²² Fathiy Syamsuddin Ramadhan an-Nawy, *Panduan Lurus Memahami Khilafah Islamiyyah Menurut Kitab Kuning* (Jakarta: Wadi Press, 2013), 389-390.

²³ Abu Lukman Fathullah, *60 Hadits Sulthaniyah* (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2010), 4.

²⁴ Ibid, 3.

bersatu dengan Negara Islam dengan syarat tidak wajib membayar zakat. Justru kebijakan yang diambil beliau ra., adalah mengelola zakat lebih profesional, mengakurasi perhitungannya sehingga menghasilkan pendapatan optimal bagi kas negara (*bayt al-ma>l*). Optimalisasi zakat dan distribusi yang adil merupakan kebijakan fiskal pada saat itu yang mampu memberikan kesejahteraan lebih meluas pada seluruh penduduk Negara Islam (Khilafah) sehingga kesenjangan dapat diminimalkan.²⁵ Pada masa pemerintah beliau ra., *bayt al-ma>l* menjadi institusi resmi yang mengelola keuangan Khilafah dengan Abu Ubaidah ra., sebagai kepala atau pejabat *bayt al-ma>l*. Dari dana yang terkumpul di *bayt al-ma>l* tersebut, Abu Bakar mendistribusikannya untuk kaum fakir miskin dan yang berhak menerimanya. Dari kas *bayt al-ma>l* pula Khalifah Abu Bakar menggaji para pejabat termasuk tunjangan bagi dirinya sebagai Khalifah serta mengalokasikan dana yang ada untuk pengembangan sarana militer guna memperkuat dakwah dan *fi sabilillah*.²⁶

Pada masa Khalifah Umar bin Khattab ra., yang bergelar *Amirul Mukminin* wilayah ke-Khilafahan semakin berkembang luas. Pada masa beliau, sistem administrasi Khilafah semakin dirapikan dan dikembangkan. Kebijakan fiskal yang dilakukan antara lain: menjadikan *bayt al-ma>l* sebagai lembaga reguler dan permanen, mendirikan cabang-cabang *bayt al-ma>l* di setiap ibu kota provinsi, membagi pos belanja dalam beberapa departemen seperti; pelayanan militer, peradilan dan kehakiman, bantuan modal dan investasi, pendidikan dan jaminan sosial.²⁷ Perluasan wilayah Khilafah semakin menguatkan kebijakan fiskal dengan membangun berbagai infrastruktur dan fasilitas umum yaitu tata kota dan membangun perkotaan di daerah seperti Mesir, Mousul, Kufah, Bashrah dan Syam, membangun sarana transportasi laut dari Mesir ke Madinah. Khalifah Umar bin Khattab juga membangun rumah tepung (sejenis bulog) di antara Makkah dan Madinah untuk menyimpan dan mendistribusikan bahan pokok seperti gandum, kismis, dll untuk dikonsumsi secara gratis bagi yang membutuhkan (musafir).²⁸

Sedangkan di masa Khalifah Utsman bin Affan, disamping terus melanjutkan kebijakan fiskal Khalifah sebelumnya, beliau juga berusaha menstimulus produksi pertanian dan sumber daya alam lainnya dengan membangun saluran air (irigasi), pembangunan jalan (pengerasan), memperkuat pengamanan/kepolisian serta meningkatkan armada laut dan pembangunan pelabuhan.²⁹ Khalifah Utsman juga menjaga supaya lahan-lahan

²⁵ Ika Yunia Fauzia, *Etika Bisnis dalam Islam* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 45.

²⁶ Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa'*, terj. Samson Rahman dari judul asli *Tarikh al-Khulafa'* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2000), 86-87.

²⁷ Yunia, *Etika Bisnis*, 45-46.

²⁸ As-Suyuthi, *tarikh Khulafa'*, 159.

²⁹ Yunia, *Etika Bisnis*, 46.

semakin produktif dengan memberikan keleluasaan hak kelola bagi individu yang sanggup. Beliau juga membangun perlidungan dan ladang gembalaan untuk meningkatkan produksi sektor peternakan.³⁰

Adapun di masa Khalifah Ali bin Abi Thalib atau lebih populer disebut Imam Ali, bentuk kebijakan fiskal beliau adalah memperkuat sumber pemasukan *bayt al-ma>l* dengan sedikit perbedaan kebijakan pendistribusian. Disamping itu, Imam Ali juga membuat regulasi pasar untuk menjamin transaksi yang fair dengan menempatkan pengontrol pasar. Beliau juga terus menggairahkan sektor pertanian dan melarang pemungutan kharaj (pungutan hasil pertanian) sebelum produksinya membaik.³¹

Masa Khilafah Umayyah

Sebagian kalangan berpendapat bahwa kekuasaan Mu'awiyah adalah kerajaan (*mulk*), namun sebagaimana disebut Imam As-Suyuthi bahwa kekuasaan Bani Umayyah adalah tetap sistem Khilafah, sebab Khilafah adalah sistem pemerintahan yang telah dicontohkan Rasulullah dan dipraktikkan secara baik oleh khulafa' al-rasyidun. Oleh karenanya Imam As-Syuthi menyebut sejarah kekuasaan Islam mulai Khulafa'ur Rasyidun, Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah dengan sebutan *tarikh al-khulafa'*. Adapun penunjukan atau pewarisan terhadap Yazid sebagai pengganti Mu'awiyah merupakan salah satu teknis pencalonan, karena pada hakikatnya seseorang bisa menjadi Khalifah jika dibi'at. Demikian pula Yazid telah melalui bai'at sama seperti khalifah-khalifah lainnya.³²

Awal kekuasaan Khilafah Umayyah difokuskan untuk melakukan stabilitas sosial dan politik. Kekuasaan militer kaum muslimin ditingkatkan sehingga penaklukan semakin meluas. Masyarakat merasakan kehidupan yang aman dan tenang pada masa Muawiyah.³³ Perluasan wilayah negara Khilafah yang sangat cepat, membuat pemerintahan ini harus memperkuat sistem administrasi. Pada masa ini, diadopsi sistem administrasi pendapatan dan belanja negara dari Romawi. Dimasa Abdul Malik bin Marwan, Khilafah mencetak mata uang resmi negara dan arabisasi catatan administrasi (*diwan*) berkenaan dengan hak dan kewajiban penguasa, penggajian kepala daerah, tentara dan pegawai pemerintahan.³⁴ Sementara capaian spektakuler, pada masa Umar bin Abdul Azis adalah meratanya kesejahteraan masyarakat dan

³⁰ As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa'*, 191.

³¹ Yunia, *Etika Bisnis*, 47.

³² Taqiy al-Di>n al-Nabha>niy, *Al-Daulah al-Islamiyyah* (Beyrut: Da>r al-Ummah, 2002), 133.

³³ Tim Riset dan Studi Islam Mesir, *Ensiklopedi Sejarah Islam jilid 1*, terj. M.Taufik & Ali Nurdin dari judul asli *al-Mawsu>'ah al-Muyassarah fi> al-Tarikh al-Islamiyyah* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013), 177.

³⁴ Redaksi, *Majalah Al-Waie*, Rubrik *Iqtishadiyah* No.131/Tahun VII/2011.

aparatur pemerintahan. Dalam berbagai catatan sejarah, kita jarang sekali atau bahkan memang tidak ada kasus-kasus besar terjadi terkait kesenjangan atau kemiskinan yang menimbulkan persoalan sosial. Hal tersebut menunjukkan bahwa Khilafah Umayyah telah berhasil membangun perkonomian dan menetapkan kebijakan fiskal yang tepat.

Masa Khilafah Abbasiyah

Masa Khilafah Abbasiyah adalah puncak produktivitas ilmu pengetahuan dan teknologi. Perkembangan riset dan saintek menjadi bukti bahwa pemerintahan Abbasiyah menjalankan kebijakan ekonomi yang tepat sehingga kesejahteraan, keamanan, kecerdasan dan persatuan masyarakat di zaman itu tercapai secara gemilang. Bahkan pada masa Khalifah Harun al-Rasyid, membukukan surplus APBN di akhir kekuasaannya sebesar 900.000.000 dinar.³⁵

Beberapa kebijakan fiskal dalam bentuk pembangunan infrastruktur seperti tercatat pada abad ke-9 sampai ke-10 M pemerintah membangun sekolah rakyat di seluruh daerah kekuasaan Khilafah. Di daerah perkotaan dibangun sistem pengolahan sampah. Setiap ibukota daerah standar dibangun masjid, sekolah, perpustakaan, taman kota, industri olahan pertanian, area komersial (pasar/pusat bisnis), fasilitas umum dan rumah tepung (logistik). Perhatian pemerintah terhadap produktivitas pertanian juga ditunjukkan dengan pengembangan sistem rotasi tanaman, irigasi dan teknologi holtikultura, sehingga produksi meningkat 100%. Semangat produksi juga meningkat seiring dengan kebijakan pemberian *insentive* bagi masyarakat yang mampu mengolah pertanian secara baik.³⁶

Masa Khilafah Utsmaniyah

Khilafah Utsmaniyah adalah negara modern yang telah memiliki sistem administrasi pemerintahan yang rapi, tata kelola pembangunan, pembangunan industri pertanian, perkebunan perdagangan dan militer. Perdagangan antar negara sudah diatur dengan kebijakan tertulis. Pada saat ini eksplorasi sumberdaya alam seperti logam sudah ada. Berkembang pula berbagai pemikir-pemikir ekonomi yang mewarnai kebijakan pemerintah saat itu.

Pemerintahan Turki Usmani sangat memprioritaskan pelayanan terhadap masyarakat, pembangunan fasilitas umum, serta sarana-sarana penunjang aktivitas rakyat. Kesejahteraan rakyat, etika (*character building*) dan etos kerja merupakan orientasi pemerintahan ini. Beberapa kebijakan fiskal dan kebijakan pembangunan ekonomi lainnya dapat dirangkum sebagai berikut:

³⁵ Rahmat Kurnia, "Jakarta International Conference of Muslim Intellectual", Desember 2013.

³⁶ Redaksi, *Majalah Al-Waie*, Rubrik *Iqtishadiyah* No.131/Tahun VII/2011.

- a) Pemerintahan Khilafah Turki Usmani senantiasa memperhatikan penyediaan fasilitas umum berupa masjid, kantor pemerintahan, kamar mandi umum, restoran rakyat, rest area bagi musafir dan rumah sakit. Di Istanbul, didirikan rumah sakit umum bernama “Saljuk” yang dilengkapi dengan kamar mandi, WC, apotek dan dapur umum.³⁷
- b) Di masa Sultan Muhammad al-Fatih, pembangunan berbagai fasilitas umum seperti masjid, akademi, istana, rumah sakit, perumahan, pertokoan, WC umum, pasar dan taman umum sangat digalakkan. Dia memerintahkan pembangunan jembatan dan saluran air ke rumah-rumah penduduk di dalam kota. Sehingga membuat kota menjadi indah sebagaimana keinginannya menjadikan Istanbul sebagai kota terindah di dunia.³⁸ Perlu dicatat bahwa penyediaan obat, pelayanan dokter dan semua fasilitas di rumah sakit diberikan secara gratis kepada siapa saja, tanpa melihat ras, etnis, warna kulit, suku bangsa dan agama.³⁹
- c) Penyediaan fasilitas umum dan pelayanan masyarakat tidak hanya dilakukan di era Muhammad al-Fatih, namun dilakukan oleh semua Sultan Khilafah Turki Usmani. Kebanyakan kota-kota besar menjadi maju setelah ditaklukkan Turki Usmani, padahal sebelumnya pembangunan tersendat kemajuannya akibat akumulasi kekayaan hanya pada segelintir orang saja di masa pemerintahan Byzantium.⁴⁰
- d) Aparatur negara diseleksi dengan baik; tidak hanya faham fiqh dan syari’ah, tetapi juga harus memiliki sikap *istiqamah* dan reputasi yang bersih. Untuk mencegah praktik penipuan dan sogok, pemerintah memberikan gaji yang cukup dan memenuhi kebutuhan para pejabatnya.⁴¹
- e) Pada masa Sultan Sulaiman al-Qanuni, penyempurnaan keindahan ibukota serta kota-kota lainnya terus dilakukan. Fasilitas publik seperti; masjid, sekolah, rumah sakit, istana, musoleum, jembatan, terowongan, jalur kereta dan pemandian umum serta lampu-lampu kota mesti ada di setiap kota.⁴²
- f) Perhatian pemerintah Turki Usmani dalam hal pengaturan perdagangan dan pasar ditunjukkan dengan berbagai regulasi dan aturan yang ada. Sebagaimana kutipan tulisan berikut:
*“there was considerable state supervision in commerce and many regulations and a tax on almost every transaction...Markets were patrolled by a **kadi***

³⁷ Redaksi, *Fasilitas Umum di Jaman Khilafah*, Media Ummat edisi 75, 16 Desember 2012.

³⁸ Ash-Shalabi, *Ad-Daulah Al-Utsmaniyah*, terj. Samson Rahman (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2010), 174.

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid, 175.

⁴¹ Ibid, 179.

⁴² Philip K. Hitti, *History of The Arabs*, ter. Cecep Lukman Yasin dari judul asli *History of the Arabs from Earlier Times to the Present* (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2013), 912.

(judge) with power to punish on the spot those tried to cheat. Profit was limited to 10% and the government tried to insure trade was conducted fairly and moved securely over the trade routes".⁴³

- g) Teladan Khalifah terhadap masyarakat untuk produktif, salah satunya dalam hal berdagang. Sebagaimana dicontohkan Sultan Muhammad I, beliau juga memproduksi busur untuk diperdagangkan. Sedangkan Sultan Salim I adalah seorang yang memiliki keahlian sebagai pembuat perhiasan dari emas.⁴⁴

Sebagai gambaran umum atas kehebatan Khilafah Islam, termasuk Khilafah Turki Usmani, secara obyektif dapat digambarkan oleh tulisan Will Durant, dalam *The Story of Civilization*, vol. XIII, p. 151;

"Para Khalifah telah memberikan keamanan kepada manusia hingga batas yang luar biasa besarnya bagi kehidupan dan kerja keras mereka. Para Khalifah itu juga telah menyediakan berbagai peluang untuk siapapun yang memerlukannya dan memeberikan kesejahteraan selama berabad-abad dalam wilayah yang sangat luas. Fenomena seperti itu belum pernah tercatat (dalam sejarah) setelah zaman mereka."⁴⁵

Demikian kesuksesan pengaturan perkonomian masyarakat selama masa diberlakukannya syari'ah secara kaffah dalam sebuah institusi negara. Sebagaimana ditegaskan Imam al-Ghazali: "tujuan utama syariat adalah mendorong kesejahteraan manusia yang terletak pada perlindungan kepada keimanan, kehidupan, akal, keturunan dan kekayaan mereka. Apa pun yang menjamin terlindungnya lima perkara ini akan memenuhi kepentingan umum dan dikehendaki".⁴⁶ Kongklusi yang dapat diambil dalam perjalanan ekonomi ummat dimasa kekuasaan Islam selama hampir 14 abad (tahun 625 sampai 1924 M) tercipta kemakmuran secara merata karena diterapkannya landasan hukum syara' sebagai sumber penetapan kebijakan, termasuk dalam kebijakan fiskal. Sebab selama kurun waktu tersebut ummat Islam tidak pernah menggunakan sumber hukum atau kontitusi selain dari Al-Qur'an, As-Sunnah dan Ijma'. Sehingga kita bisa meyakini sepenuhnya dan bergegas mengimpenetasikan sebuah kaidah fiqh:

حيثما يكون الشرع تكون المصلحة

⁴³ tp, *The Economy in The Ottoman Empire*. Diakses di [www.economy in the ottoman empire.com](http://www.economy.in.the.ottoman.empire.com) tanggal 2 Nopember 2013.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Arim Nasim (Dr., Msi. Ak), *Ekonomi Islam: Mensejahterakan Seluruh Rakyat*, al-Wa'ie no. 130, Juni 2011, 29.

⁴⁶ M. Umer Chapra, *Sistem Moneter Islam*, terj. Ikhwan Abidin Basri dari judul asli *Towards a Just Monetary System* (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), 1.

“Dimana ada (pelaksanaan) hukum syara’ disitu terdapat mashlahat”⁴⁷

QAWA’ID FIQHIYAH & IMPLEMENTASINYA DALAM KEBIJAKAN FISKAL Wajib Menyempurnakan Kewajiban (APBN Tidak Boleh Defisit)

للو سائل أحكام المقاصد

“Bagi setiap wasilah (media) hukumnya adalah sama dengan hukum tujuan”⁴⁸

مالا يتم الواجب إلا به فهو واجب

“Sesuatu yang wajib yang tidak sempurna kecuali dengannya adalah wajib”⁴⁹

Tugas seorang pemimpin adalah mengurus, melayani dan memenuhi kebutuhan rakyat yang dipimpinnya. Hal ini sebagaimana yang diperintahkan oleh Rasulullah SAW dalam hadits yang diriwayatkan al-Bukhari (hadith no. 844):

... الإمام راع ومسئول عن رعيته ...

“...seorang amir (imam) atas manusia adalah pemimpin, dan akan dimintai pertanggungjawaban atas kepemimpinannya itu...”⁵⁰

Juga sebagaimana disabdakan Rasulullah SAW dalam hadits yang diriwayatkan Imam Muslim (hadith no. 3404)

يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها

“Wahai Abu Dzar, sesungguhnya engkau adalah orang yang lemah; dan sesungguhnya (jabatan) itu merupakan amanah, dan sungguh pada hari kiamat nanti jabatan itu menjadi sumber kehinaan dan penyesalan, kecuali bagi orang yang memangkunya dengan benar dan mampu menunaikan apa yang telah menjadi kewajibannya”⁵¹

⁴⁷ Muhammad Muhammad Ismail, *al-Fikru al-Islamiy* (Beyrut: Maktabah al-Wa’iy, 1958), 41.

⁴⁸ H.A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 31.

⁴⁹ Abdul Karim Zaidan, *Al-Wajiz 100 kaidah Fikih dalam Kehidupan Sehari-hari*, terj. Muhyiddin Mas Rida dari judul asli *al-Wajiz fi Syarhi al-Qawa'id al-Fiqhiyyah fi asy-Syari'ah al-Islamiyyah*, (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2008), 230. Lihat juga H.A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*, 32.

⁵⁰ Abu Lukman Fathullah, *60 Hadits Sulthaniyah*, terj. Abu Faiz dari judul asli *60 Hadits Sulthaniyah* (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2010), 27.

⁵¹ Ibid, 32.

Secara ringkas, menurut Ibnu Hazm dalam kitabnya *al-Muhalla* menguraikan hak setiap warga negara terhadap pemimpinnya (pemerintah) adalah sebagai berikut:⁵²

- a) Mendapatkan kebutuhan hidup, air dan pakaian. Pemerintah jangan sampai membiarkan umat muslimin kelaparan, sementara orang-orang non muslim lebih punya dan hidup serba mewah.
- b) Mendapatkan pendidikan, mengatur sistem pendidikan, menyiapkan kesempatan kerja.
- c) Mendapat perlindungan kehidupan (keamanan), kehormatan, harkat dan martabat kaum muslimin.
- d) Mendapatkan fasilitas umum seperti transportasi dan keamanan dalam perjalanan.

Berdasarkan uraian tentang kaidah fiqh, kewajiban pemimpin (pemerintah) dan hak warga negara, maka pemerintah wajib memenuhi kebutuhan masyarakat/rakyat melalui tercapainya anggaran pendapatan yang cukup. Sehingga tidak boleh terjadi defisit anggaran, sebagaimana postur APBN pemerintah RI yang selalu mengalami defisit.

**Tabel Ringkasan Pendapat dan Belanja
APBN RI, 2007-2013⁵³
(dalam miliar rupiah)**

Tahun	Pendapatan	Belanja	Defisit
2007	707.806,1	757.649,9	49.843,8
2008	981.609,4	985.730,7	4.121,3
2009	848.763,2	937.382,1	88.618,8
2010	995.271,5	1.042.117,2	46.845,7
2011	1.210.599,6	1.294.999,2	84.399,6
2012	1.358.205,0	1.548.310,4	190.105,3
2013	1.529.673,1	1.683.011,1	153.338,0

Defisit APBN menunjukkan kurangnya pemasukan pemerintah untuk membiayai kebutuhan operasional negara, termasuk kebutuhan masyarakat atau rakyat. Kurangnya anggaran bisa berakibat pada tidak terpenuhinya sebagian hajat atau kebutuhan masyarakat yang berarti ada sebagian masyarakat yang tidak terpenuhi hak-haknya sebagai warga negara, seperti mendapatkan pelayanan kesehatan, pendidikan, kesempatan kerja dan fasilitas umum yang dibutuhkan masyarakat. Oleh karena itu defisit tersebut wajib

⁵² Mahmud Abu Saud, *GBEI Garis-garis Besar Ekonomi Islam*, terj. Achmad Rais dari judul asli *Khutu>tha Rai>siyyah fi> al-iqtisha>di al-Islamiy*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1991), 88-89.

⁵³ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Data Pokok APBN 2007-2013*.

untuk ditutupi, dengan kesungguhan pemerintah mencari sumber-sumber pendapatan yang halal. **Data APBN tahun 2017 menunjukkan defisit mencapai 330,2 triliun.**⁵⁴

Defisit APBN Tidak Boleh Ditutupi dengan Hutang

Berdasarkan data Kementerian Keuangan RI, hutang pemerintah baik ke luar negeri atau swasta dalam negeri. Menurut data yang dirilis BI, hutang pemerintah RI per awal tahun 2014 sudah mencapai angka 3.000 triliun rupiah.⁵⁵ Tentu saja, hutang ini bukan bantuan Cuma-Cuma, karena pemerintah harus membebankan cicilan sekaligus bunganya dalam anggaran belanja APBN. Berikut data pembayaran bunga hutang pemerintah:

**Tabel Pembayaran Bunga Utang
Dalam APBN tahun 2007-2013⁵⁶
(dalam miliar rupiah)**

Tahun	Dalam Negeri	Luar negeri	Total
2007	54.079,4	25.727,0	79.806,4
2008	59.887,0	28.542,8	88.429,8
2009	63.755,9	30.026,2	93.782,1
2010	61.480,6	26.902,7	88.383,2
2011	66.824,9	26.437,7	93.262,0
2012	84.749,3	33.036,1	117.785,4
2013	80.703,3	32.540,5	113.243,8

Bahkan dalam keterangan pers tentang RAPBN 2015 pemerintah menyebutkan rencana pendapatan sebesar Rp 1.762,3 triliun sedangkan belanja sebesar Rp 2.019,9 triliun, sehingga defisit anggaran senilai Rp 257,6 triliun. Defisit akan ditutupi dengan hutang dalam negeri sebesar Rp 281,4 triliun dan hutang luar negeri negatif Rp 23,8 triliun. Pada APBN 2017 hutang baru pemerintah meningkat menjadi 384,7 triliun rupiah dengan bunga hutang yang harus dibayar sebesar 221,2 triliun rupiah.⁵⁷ Kesimpulannya bahwa pemerintah akan terus melakukan kebijakan fiskal dengan hutang berbunga. Padahal bunga hutang termasuk riba yang diharamkan. Di sisi yang lain, hutang bagi negara merupakan suatu bahaya (*mudharat*) bagi kehidupan sosial, kemandirian dan stabilitas politik suatu negara. Sedangkan hutang luar negeri menurut Abdurrahman al-Maliki --dalam kitab *al-Siya>sah al-Iqtishadiyah al-Mutsla--* mengandung bahaya sebagai berikut:⁵⁸

⁵⁴ Informasi APBN 2017, Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan RI.

⁵⁵ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Data Pokok APBN 2007-2013*.

⁵⁶ Ekonomi-Fiskal, www.okezone.com, diakses tanggal 27 November 2014 jam 12.00wib.

⁵⁷ APBN 2017, pdf.

⁵⁸ Nurul Huda, dkk., *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 264-264.

- a. Membahayakan eksistensi negara
- b. Memudahkan negara lain memata-matai
- c. Melanggengkan kemiskinan negara debitur
- d. Hutang merupakan alat untuk menjajah (mempengaruhi politik)
- e. Memudahkan asing melakukan instabilitas nilai mata uang debitur

Melihat dampak hutang ribawi baik ke swasta dalam negeri maupun hutang ke luar negeri maka kebijakan hutang untuk menutup defisit tidak diperbolehkan. Hal ini sejalan dengan kaidah fiqh berikut:

ما حرم فعله حرم طلبه

*"Apa yang haram untuk dilakukan, diharamkan pula untuk dicari".*⁵⁹ Dengan demikian, apapun alasannya pemerintah tidak boleh meminta bantuan siapapun jika yang diinginkan itu sifatnya adalah diharamkan syara', semisal riba/bunga.

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة

*"Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan"*⁶⁰ Kebijakan hutang dengan riba atau tanpa riba secara terus menerus terbukti secara teoritis dan historis membahayakan eksistensi negara. Hal tersebut akan berdampak pada ketidakmampuan pemimpin untuk membela dan memenuhi hak rakyatnya, melainkan cenderung memihak dan membela kepentingan pihak yang memberi pinjaman. Oleh karena itu, kebijakan hutang tidak tepat karena mengandung banyak mudharat. Padahal kaidah fiqh menyatakan:

الضرر يدفع بقدر الإمكان

*"Bahaya dicegah sebisa mungkin".*⁶¹ Di samping itu, kebijakan berhutang terus menerus berarti memelihara kedharatan yang sangat bertentangan dengan kaidah:

لا ضرر ولا ضرار

*"Tidak boleh merugikan diri sendiri ataupun orang lain".*⁶²

Sumber Pendapatan Utama Negara (APBN) Seharusnya Bukan Pajak

Pajak (*dhariba*) merupakan alternatif terakhir sebagai sumber pemasukan dan sifatnya insidental. Sebagaimana dijelaskan dalam *masyru'u al-dustu'r* (Rancangan Undang-Undang Dasar) Daulah Islamiyah:

⁵⁹ Karim, *al-Wajiz*, 112.

⁶⁰ Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*, 147.

⁶¹ Karim, *al-Wajiz*, 120.

⁶² Yusuf al-Qaradhawi, *7 Kaidah Utama Fikih Muamalat*, terj. Fedrian Hasmand dari judul asli *al-Qawa'idu al-Hakimah Li-fiqhi al-Mu'amalah* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014), 113.

المادة 146: إذ لم تكف واردات بيت المال الدائمة لنفقت الدولة فإن لها أن تحصل من مسلمين ضرائب

*“Pasal 146: Jika kondisi kas bayt al-mal tidak mencukupi untuk membiayai negara, maka diperbolehkan memungut pajak dari kaum muslimin”.*⁶³
Pasal ini tentu bersesuaian dengan kaidah fiqh:

التخفيف والتيسير لا التشديد والتعسير

*“Memperingan dan mempermudah, bukan memperberat dan mempersulit”.*⁶⁴

Kebijakan pemerintah menetapkan target pajak yang terus meningkat setiap tahunnya tentu akan sangat membebankan rakyat dan mempersulit terciptanya daya beli serta kesejahteraan rakyat. Sektor ekonomi riil, khususnya akan sulit berkembang dan tumbuh disebabkan meningkatnya pajak. Sebab pajak akan mempengaruhi *cost of product* yang ujungnya akan dibebankan kepada rakyat sebagai konsumen. Dalam RAPBN 2015 pemerintah sebagaimana disampaikan Menkeu Bambang Brodjonegoro, mematok rencana pendapatan sebesar Rp 1.762,3 triliun dengan sumber utama dari pajak, yaitu ditargetkan perolehan pajak pada tahun 2015 sebesar Rp 1.4000 triliun. Angka ini meningkat Rp 600 triliun dari target tahun sebelumnya. Bahkan rezim Jokowi berharap kedepan, Dirjen Pajak mampu menambah perolehan pajak sebesar Rp 1.200 triliun.⁶⁵ Maka kebijakan ini akan kontraproduktif bagi kemudahan dan keleluasan rakyat untuk melakukan bisnis.

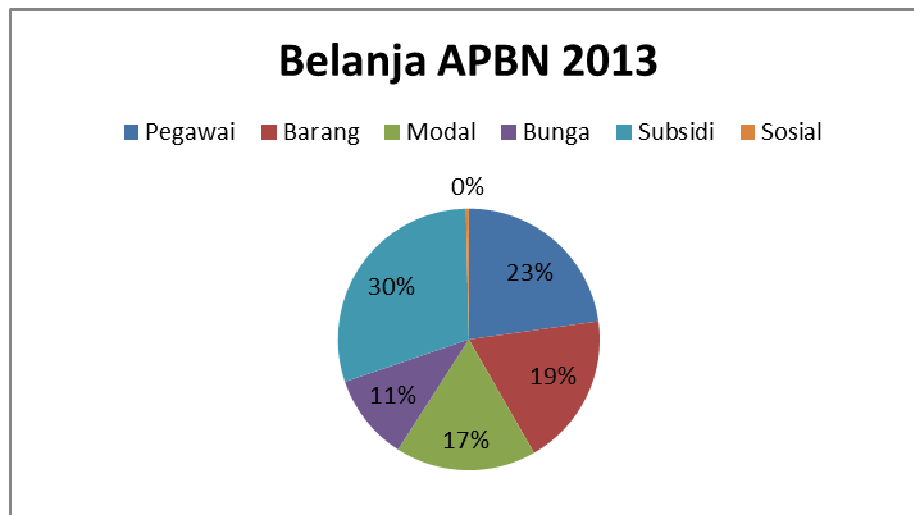
APBN Wajib Menganggarkan Subsidi yang Mencukupi Bagi Dhu’afa, Fakir-Miskin, dan 8 Ashnaf

Dari sumber yang sama, yaitu Data Pokok APBN 2007-2013 Kementerian Keuangan RI, penulis mengolah alokasi belanja negara untuk APBN 2013 sebagai berikut:

⁶³ Taqiy al-Di>n al-Nabhaniy, *al-Daulah*, 276.

⁶⁴ al-Qaradhawi, 7 *Kaidah*, 179.

⁶⁵ Pajak Jadi Solusi Tekan Defisit Anggaran, www.okezone.com/diakses 27 November 2014



Grafik diatas menunjukkan bahwa alokasi untuk belanja sosial sangat minim (mendekati 0%) yang artinya penanganan terhadap 8 asnaf sangat lemah. Sementara belanja subsidi sebesar 30% (untuk energi dan non energi) dinikmati oleh 240 jut a jiwa dengan asumsi terdistribusi dengan baik. Sementara belanja pegawai 23% jelas hanya dinikmati para PNS yang berjumlah maksimal 2% dari jumlah penduduk, atau sekitar 4,8 juta jiwa. Belanja barang 19% dinikmati oleh pengusaha dan pedagang tertentu yang memiliki sektor usaha terkait dengan kementerian, jumlahnya tentu lebih sedikit dari jumlah PNS. Belanja modal 17% adalah pembelajaan negara untuk pembangunan infrastruktur, riset dan pengembangan sarana publik. Belanja ini memungkinkan bisa dinikmati seluruh masyarakat dengan asusmsi tidak terjadi kebocoran. Bandingkan dengan belanja bunga sebesar 11% yang nilainya Rp 113.243,8 miliar. Belanja tersebut hanya dinikmati oleh pengusaha (orang kaya) baik dalam negeri maupun asing yang jumlahnya mungkin tidak lebih dari 10.000 orang. Jika dibagi secara merata maka pada tahun 2013 setiap orang kaya menikmati uang/ pendapatan dari bunga sebesar Rp 11,3 miliar per tahun.⁶⁶ Sementara belanja APBN-Perubahan tahun 2016 diantaranya 4,1% untuk belanja/bantuan sosial dan 13,6% untuk subsidi⁶⁷

⁶⁶ Sistem perbankan dan bunga (riba) merupakan alat orang-orang kaya untuk mengakapitalisasi harta masyarakat, menghimpunnya dan memanfaatkan harta tersebut untuk kepentingan sendiri. Inilah sesungguhnya bahaya laten sistem ekonomi kapitalis. Peneliti pada Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM, Revrison Baswir mengatakan bahwa dana publik selama ini hanya beredar diantara pengusaha besar dan sama sekali tidak berpihak kepada ekonomi rakyat. Uang hanya beredar diantara mereka yang punya modal saja. Misalnya, hasil bunga obligasi pada tahun 2009 sebesar 700 triliun rupiah, dengan bunga 300 triliun rupiah. Padahal untuk membayar keduanya (obligasi dan bunganya) berasal dari APBN yang sebagian besar didapat dari pajak rakyat. Lihat: Frassminggi Kamasa, *The Age of Deception; Riba dalam Globalisasi Ekonomi, Politik Global dan Indonesia* (Jakarta: Gema Insani, 2012), 335.

⁶⁷ APBN 2017, pdf.

(senilai 177,7 triliun rupiah) masih jauh lebih sedikit dari pembayaran bunga hutang pemerintah pada APBN 2017.

Estimasi tersebut menunjukkan bahwa alokasi belanja untuk sosial dan masyarakat dhu'afa masih sedikit atau ala kadarnya. Hal ini sangat tidak sejalan dengan kaidah fiqh:

تحریم أكل أموال الناس بالباطل

*"Diharamkan memakan harta orang lain secara batil (tidak benar)"*⁶⁸ Yang dimaksud memakan disini adalah menerima, mengambil dan menguasai. Termasuk mengelola harta yang bukan haknya dengan cara tidak benar, atau tidak mengembalikan manfaatnya kepada yang berhak (pemilik harta). Sedangkan makna secara batil adalah cara-cara menguasai harta orang lain dengan tujuan yang tidak memberikan manfaat seperti; riba, penipuan dan manipulasi.

Format APBN dalam Islam Berdasarkan Qa'idah Fiqh

a) Sumber Pendapatan/Pemasukan:⁶⁹

- 1) Pos *Fay'* dan *Kharaj*; meliputi *ghanimah*, *kharaj*, tanah-tanah, *jizyah*, *fay'* dan pajak
- 2) Pos Kepemilikan Umum; minyak bumi, gas, listrik, barang tambang, hasil laut, sungai, selat, mata air, hutan, padang rumput/gembalaan, hima dan sebagainya
- 3) Pos Zakat; zakat uang, zakat perdagangan, zakat pertanian, zakat perkebunan dan zakat peternakan

b) Pos Belanja/Pengeluaran⁷⁰

- 1) Pos Pemerintahan (administrasi, pegawai dan aparatur negara)
- 2) Pos Kemaslahatan Negara (industri umum, pertanian, kesehatan, pendidikan, komunikasi, transportasi, saintek dan militer)
- 3) Pos Subsidi
- 4) Pos Jihad
- 5) Pos Pengelolaan Zakat
- 6) Pos Pengelolaan Kepemilikan Umum
- 7) Pos Tanggap Darurat/Bencana
- 8) Pos Anggaran, Pengontrolan dan Pengawasan Umum

c) Estimasi Pendapatan Negara jika dikelola secara Islami:⁷¹

⁶⁸ al-Qaradhawi, 7 *Kaidah*, 78-80.

⁶⁹ Fathiy Syamsuddin Ramadhan an-Nawwy, *Panduan Lurus Memahami Khilafah Islamiyyah Menurut Kitab Kuning* (Jakarta: Wadi Press, 2013), 338. Lihat Juga: Nurul Huda, *Keuangan Publik Islami*, 222-223, Juga: Hizbut Tahrir, *Struktur Negara Khilafah*, 238. Juga: A.A.Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, 269-270.

⁷⁰ Hizbut Tahrir, *Struktur Negara Khilafah*, terj. Yahya AR dari judul asli *Ajhzah al-Dawlah al-Khilafah* (Jakarta: HTI Press, 2009), 238.

- 1) Pos *Fay'* dan *Kharaj* (non pajak & non jizyah), dengan asumsi capaian yang pernah dicapai pada masa Rasulullah potensi pos ini masing-masing sebesar 300.000 dinar (ghanimah, kharaj, tanah dan fay') dengan kurs (1 dinar = 4,25gr, Rp 500.000/gram), maka akan didapat nilai Rp 637,5 miliar x 4 = Rp 2,55 triliun. Sedangkan dari jizyah, asumsi non muslim berjumlah 15% dari 240 juta jiwa, dan 60% nya wajib bayar jizyah, dan rata-rata ditetapkan membayar 2 dinar, maka akan didapat pemasukan sebesar 91 triliun rupiah. Sehingga total untuk Pos Fa'iy dan Kharaj non Pajak sebesar Rp 93,55 trilliun.
- 2) Pos Kepemilikan Umum
 - a. Minyak bumi, gas dan batubara, potensinya jika ditotal bisa senilai puluhan ribu trilliun rupiah. Potensi block Siak Sumatra (dikelola Chevron AS), Blok Mahakam (Total E&P) dan Tangguh (Inpex Jepang), menurut Marwan Batubara total bisa bernilai Rp 3.879 triliun.⁷² Belum lagi block Cepu dan lepas pantai Madura. Jika diestimasi secara kasar pendapat yang masuk kas negara 50% (asumsi 50% lagi untuk membayar biaya eksplorasi dan tenaga ahli) akan didapat Rp 1.900 trilliun
 - b. Emas & Logam, yang terbesar di Papua dan Newmount dengan produksi emas mulia 3.500 kg per tahun⁷³, bisa didapat pemasukan senilai Rp 67 triliun
 - c. Hasil Laut potensi pemasukan untuk kas negara diperkirakan sebesar Rp 97 triliun⁷⁴
 - d. Hasil Hutan dan Perkebunan Negara potensi pemasukan untuk kas negara diperkirakan sebesar Rp 1.333 triliunMaka total pendapatan dari sumber daya alam (yang merupakan kepemilikan umum) akan didapat pemasukan sebesar Rp 3.397 trilliun. Bandingkan dengan capaian pendapatan energi dan SDA pada APBN 2013 yang hanya Rp 333 trilliun.
- 3) Pos Zakat, potensi zakat menurut Didin Hafiduddin sebagaimana di rilis *Republika on Line* (diakses tanggal 27 November 2014) sebesar Rp 217 triliun.

⁷¹ Diolah penulis dari berbagai sumber: buku, majalah dan tabloid Islam.

⁷² Al-Wa'ie, No. 149 tahun XIII, Januari 2013. Sumber lain: Endah Kartika Sari, *Membangun Indonesia Tanpa Pajak dan Hutang* (Jakarta: Al-Azhar Press, 2010), 137-138. Menyebutkan bahwa potensi pendapatan Indonesia dari sektor SDA (Minyak bumi, gas da batubara per April 2010 setara dengan 427.900.000.000 dinar, atau 855,8 trilliun jika dikonversi dengan Rupiah.

⁷³ Menurut Senior Vice President Geoservice PT Freeport Indonesia, Wahyu Sunyoto, produksi emas pertahunnya adalah 1 juta ounce, Detik finance.com, diakses tanggal 20 Januari 2018.

⁷⁴ Potensi total hasil laut dan perikanan Indonesia ditaksir Rp 3.000 triliun per tahun, Kompasiana.com, diakses tanggal 6 Februari 2018.

Telaah Kritis Kebijakan Fiskal Perspektif Kaidah Fiqh

Jadi dengan menjumlahkan 3 pos pendapatan diatas, potensi pendapatan APBN Indonesia sesuai kaidah fiqh (tanpa pajak dan hutang) adalah sebesar Rp 3.707,55 triliun.

d) Estimasi Belanja Negara Khilafah⁷⁵

POS Pendapatan	Nilai (Triliun Rp)	Sektor Prioritas Pembelanjaan	Ket
Fay' & Kharaj	93,55	Industri alutsista, Teknologi Militer, Logistik dan Kesejahteraan Tentara	Bandingkan dengan APBN 2013, Belanja Hankam Rp 81 triliun
SDA	3.397	Fasilitas Publik: Kesehatan, Pendidikan, Transportasi, Telekomunikasi, Laboratorium, Riset, Teknologi, Industri Umum (lapangan pekerjaan), Fasilitas dan Kantor Pelayanan/ Pemerintahandll	
Zakat	217	Fuqara, masakin, amil zakat, mu'allafah, al-riqab, al-gharimin, fi sabilillah, ibnu sabil	Bandingkan dengan APBN 2013 Belanja sosial hanya 73,6 triliun

KESIMPULAN

Kaidah-kaidah fiqh untuk kebijakan fiskal antara lain:

1. Dimana ada pelaksanaan syari'at disitu ada *mashlahat*
2. Bagi setiap wasilah (media) hukumnya adalah sama dengan hukum tujuan
3. Setiap kewajiban yang tidak terlaksana karena suatu hal, maka hal itu menjadi wajib
4. Apa yang haram untuk dilakukan, diharamkan pula untuk dicari
5. Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan
6. Bahaya dicegah sebisa mungkin
7. Tidak boleh merugikan diri sendiri ataupun orang lain
8. Memperingan dan mempermudah, bukan memperberat dan mempersulit
9. Diharamkan memakan harta orang lain secara batil (tidak benar)

Daftar Pustaka

⁷⁵ APBN Syari'ah jika diberlakukan di Indonesia.

- Abazhah, Nizar, *Ketika Nabi di Kota; Kisah Seharian Nabi di Madinah*, terj. Asy'ari Khatib dari judul asli *Fi> Madinah al-Rasul*, Jakarta: Penerbit Zaman, 2010.
- Abu, Mahmud Saud, *GBEI Garis-garis Besar Ekonomi Islam*, terj. Achmad Rais dari judul asli *Khutu>t Rai>siyyah fi> al-Iqtisha>di al-Islamy*, Jakarta: Gema Insani Press, 1991.
- Ahmad, Hafidz 'Ajjaj al-Karmi, *Manajemen Dakwah dan Politik Rasulullah SAW*, terj. Zahid as-Sidany dari judul asli *al-Ida>rah fi>'ashri al-Rasu>li Shallahu 'alaihi wasallam*, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2012.
- Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, *Keterangan Pers: Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan Postur RAPBN 2015*, 15 Agustus 2014. (dalam bentuk pdf).
- Djazuli, A., *Kaidah-kaidah Fikih*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Gorman, Tom, *Economics*, terj. Arif Rakhman dari judul asli *The Complete Idiot's Guides to Economics*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Hidayatullah, Syarif, *Qawa'id Fiqiyyah dan Penerapannya dalam Transaksi Keuangan Syari'ah Kontemporer*, Depok: Gramata Publishing, 2012.
- Hizb al-Tahrir, *Ajhizah fi al-Daulah al-Khilafah*, Bayru>t: Da>r al-Ummah, 2005.
- _____, *Mengenal Hizbut Tahrir dan Strategi Dakwah Hizbut Tahrir*, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2007.
- _____, *Struktur Negara Khilafah*, Jakarta: HTI Press, 2009.
- Huda, Nurul dkk., *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Imamuddin, Basuni dan Nashiroh Ishaq, *Kamus Kontekstual Arab-Indonesia*, Jakarta: Gema Insani, 2012.
- Islami, A.A, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, Surabaya: Bina Ilmu, 1997.
- Kamasa, Frassminggi, *The Age of Deception Riba dalam Globalisasi Ekonomi, Politik Global dan Indonesia*, Jakarta: Gema Insani, 2012.
- Karim, Abdul Zaidan, *Al-Wajiz 100 Kaidah Fikih dalam Kehidupan Sehari-hari*, terj. Muhyiddin Mas Rida dari judul asli *al-Wajiz fi Syarhi al-Qawa'id al-Fiqhiyyah fi asy-Syari'ah al-Islamiyyah*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2008.
- Kartikasari, Endah, *Membangun Indonesia Tanpa Pajak dan Utang*, Jakarta: Al-Azhar Press, 2010.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Data Pokok APBN 2007-2013*, tanpa tanggal. (dalam bentuk pdf).
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN 2007* (dalam bentuk pdf).
- Lukman, Abu Fathullah, *60 Hadits Sulthaniyah Hadits-hadits tentang Penguasa*, terj. Abu Faiz dari judul asli *60 Hadits Sulthaniyah*, Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2010.

- Majalah al-Wa'ie, No. 149 tahun XIII, Januari 2013.
- _____, No. 131 tahun VII, Desember 2011.
- Muhammad, Ali Ash-Shalabi, *Bangkit dan Runtuhnya Khilafah Utsmaniyah*, terj. Dari judul asli *al-Dawlah al-'Utsmaniyyah 'Awa'mil al-Nahudha wa Asbab al-Suqut*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2011.
- Muhammad, Muhammad Ismail, *al-Fikru al-Islami*, Bayrut: Maktabah al-Wa'iy, 1958.
- Nabhani (al), Taqy al-Din, *al-Dawlah al-Islamiyyah*, Bayrut: Dar al-Ummah, 2002.
- Nabhani (an), Taqiyuddin, *Daulah Islam*, terj. Umar Faruq dari judul asli *al-Dawlah al-Islamiyyah*, Jakarta: HTI Press, 2007.
- Nor, Dumairi, *Kamus Ekonomi Praktis*, Pasuruan: Pustaka Sidogiri Press, 2009.
- Qaradhawi (al), Yusuf, *7 Kaidah Utama Fikih Muamalat*, terj. Fedrian Hasmand dari judul asli *al-Qawa'id al-Hakimah Lifiqh al-Mu'amalah*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2014.
- Rawwas, Muh. Qol'ahji, *Sirah Nabawiyah Sisi Politis Perjuangan Rasulullah SAW*, terj. Tim Al-Izzah dari judul asli *al-Shirah al-Nabawiyah*, Bogor: Al-Azhar Press, 2013.
- Salim, Peter, *Salim's Ninth Collegiate Dictionary*, Jakarta: Modern English Press, 2007.
- Sukirno, Sadono, *Ekonomi Pembangunan; Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 234.
- Suyuthi (as), Imam, *Tarikh Khulafa'*, terj. Samson Rahman dari judul asli *Tarikh al-Khulafa'*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2012.
- Syamsuddin, Fathiy Ramadhan an-Nawy, *Panduan Lurus Memahami Khilafah Islamiyyah Menurut Kitab Kuning*, Jakarta: Wadi Press, 2013.
- Tim Riset dan Studi Islam Mesir, *Ensiklopedi Sejarah Islam jilid 1 dan 2*, terj. M.Taufik dan Ali Nurdin dari judul asli *al-Mawsu'ah al-Muyassarah fi al-Tarikh al-Islamiy*, Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2013.
- Umer, M. Chapra, *Sistem Moneter Islam*, terj. Ikhwan Abidin Basri dari judul asli *Towards a Just Monetary System*, Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Yunia, Ika Fauzia, *Etika Bisnis dalam Islam*, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2012.
- www.al-khilafah.org
- www.okezone.com
- www.republika.co.id
- www.liputan6.com
- www.bisnis.com