

TINJAUAN TERHADAP MEKANISME PENGELUARAN APBN INDONESIA DARI PERSPEKTIF KEBIJAKAN FISKAL *BAYT AL-MAL*

Rika Yulastuti
STIE Mahardhika Surabaya

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Tinjauan Terhadap Mekanisme Pos Pengeluaran APBN Indonesia Dari Perspektif Kebijakan Fiskal *Bayt Al-Mal*. Latar belakang penelitian ini adalah kondisi defisit APBN Indonesia setelah krisis ekonomi 1998, krisis global 2008 dan berkelanjutan dalam beberapa tahun terakhir. Di sisi lain, terdapat sistem keuangan negara berbasis syariah *Bayt Al-Mal* yang jarang mengalami defisit anggaran. Bagaimana tinjauan perspektif kebijakan fiskal *Bayt Al-Mal* terhadap mekanisme pengeluaran APBN Indonesia?

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis mekanisme pengeluaran APBN Indonesia dari perspektif kebijakan fiskal *Bayt al-Mal*. Penelitian ini menggunakan pendekatan metode kualitatif deskriptif dengan teknik *content analysis*.

Hasil pengkajian terhadap berbagai literatur yang ada menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir pemerintah telah menggunakan kebijakan penganggaran defisit yang diarahkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi pada target yang telah ditetapkan. Dengan kebijakan tersebut, diperlukan alokasi sumber pembiayaan yang memadai untuk menutup defisit yang ditetapkan baik dari sumber utang maupun nonutang. Namun demikian pembiayaan nonutang semakin terbatas, untuk itu pemerintah menggunakan pemenuhan pembiayaan melalui utang. Akibatnya, *outstanding* utang dari tahun ke tahun akan mengalami peningkatan yang membawa konsekuensi beban utang yang ditanggung oleh pemerintah meningkat. Adapun pada zaman pemerintahan Rasulullah saw dan *Khulafa` al-Rashidin*, jarang sekali APBN mengalami defisit karena para pemimpin berpegang pada prinsip bahwa pengeluaran dilakukan apabila ada penerimaan. Pada masa Rasulullah saw, *budget deficit* hanya terjadi satu kali yaitu sebelum Perang Hunayn (pada saat jatuhnya kota Makkah). Saat itu jumlah orang yang masuk Islam semakin banyak sehingga pengeluaran zakat lebih besar daripada penerimaan. Rasulullah melunasi utang tersebut sebelum satu tahun yaitu setelah perang usai. Setelah itu tidak pernah lagi terjadi *budget deficit*, bahkan di zaman Uthman bin 'Affan r.a., APBN mengalami surplus.

Kata kunci: Pengeluaran APBN Indonesia, kebijakan fiskal, *Bayt al-Mal*

PENDAHULUAN

Sejak krisis ekonomi tahun 1998, APBN Indonesia selalu mengalami defisit. Dalam perkembangannya bahkan dinyatakan secara jelas penetapan mekanisme anggaran dalam APBN Indonesia sebagai anggaran defisit. Seiring dengan peningkatan jumlah cicilan hutang, jumlah defisit APBN pun semakin bertambah besar. Semestinya tujuan penyusunan APBN Indonesia adalah sebagai pedoman pendapatan dan pembelanjaan negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan untuk meningkatkan produksi dan kesempatan

kerja, dalam rangka meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Di sisi lain, terdapat sistem keuangan negara berbasis syariah *Bayt Al-Mal* yang jarang mengalami defisit anggaran. Rasulullah Muhammad saw merupakan kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru di bidang keuangan negara pada abad ke tujuh, yakni semua hasil pengumpulan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu dan kemudian dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan negara. Tempat pengumpulan itu disebut *Bayt al-Mal*, yang juga merupakan pos pemasukan dan pengeluaran keuangan negara. Di zaman pemerintahan Islam, sudah dikenal

struktur APBN. Sistem keuangan negara pada masa Rasulullah saw seimbang secara kuantitatif, karena Rasul menggunakannya dalam batasan-batasan harta yang ada padanya. Rasul tidak melakukan pembiayaan umum kecuali dalam batasan-batasan harta publik yang ada padanya. Bagaimana solusi alternatif tentang pengaturan mekanisme pengeluaran dalam konsep *Bayt al-Mal* terhadap pengeluaran APBN Indonesia?

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang menjadi pokok kajian dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pengeluaran keuangan negara dalam APBN Indonesia?
2. Bagaimana analisis terhadap mekanisme pengeluaran APBN Indonesia dari perspektif *Bayt al-Mal* sebagai sistem keuangan negara berbasis syariah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode kualitatif deskriptif, yang digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam dan mengandung makna. Hasil penelitian ini disesuaikan dengan model analisis berdasarkan dukungan data faktual yang berkaitan dengan sistem keuangan negara di Indonesia. Sebagaimana dikemukakan Mayring yang dikutip oleh Nawawi, penelitian kualitatif dapat melibatkan suatu jenis analisis, di mana isi komunikasi (percakapan, teks tertulis, wawancara, fotografi dan sebagainya) dikategorikan dan diklasifikasikan.

Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan (*library research*), dengan menggunakan sumber data primer dan sekunder berupa literatur yang signifikan dan relevan. Adapun pengumpulan data dilakukan melalui survei buku (*book survey*). Sumber data tertulis berasal dari buku, karya ilmiah, dan dokumen resmi. Data primer adalah data yang diambil dari sumber pertama, meliputi Nota Keuangan dan RAPBN Indonesia dan

Konsep Keuangan Negara *Bayt al-Mal*. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua, meliputi berbagai buku dan tulisan yang membahas tentang APBN dan *Bayt al-Mal*.

Teknik penelitian yang digunakan adalah *content analysis* (kajian isi), seperti yang dikemukakan oleh Lexy J. Moleong. Langkah-langkah penafsiran data dilakukan dengan menggunakan metode analisis. Tahapan analisis penelitian yang digunakan adalah tahap pemahaman, interpretasi, dan makna serta nilai yang terkandung dalam penelitian.

HASIL

APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) adalah gambaran terhadap kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam memperoleh pendapatan dan pengeluaran untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Samuelson dan Nordhaus memaparkan bahwa *a budget surplus occurs when all taxes and other revenues exceed government expenditures. A budget deficit is incurred when expenditures exceed taxes. When revenues and expenditures are equal during a given period, the government has a balanced budget* (surplus anggaran terjadi ketika semua pajak dan pendapatan lain melampaui pengeluaran pemerintah. Defisit anggaran terjadi ketika pengeluaran melampaui pajak. Ketika pendapatan dan pengeluaran adalah sama selama periode yang diberikan, pemerintah memiliki anggaran yang seimbang). Setiap perubahan terhadap pendapatan maupun penerimaan negara memberikan dampak terhadap anggaran pemerintah (*government budget*). Selayaknyalah anggaran pemerintah sesuai dengan kemampuan negara (*government budget constraint*), sebagaimana rumusan berikut:

$G \leq T$ Keterangan: G = Belanja negara T = Pendapatan pajak

Samuelson dan Nordhaus menyatakan, *the accumulated amount of what government has borrowed to finance past deficits is called the government or public debt* (jumlah akumulasi yang telah dipinjam pemerintah untuk defisit keuangannya yang lalu dinamakan hutang pemerintah atau publik).

Adapun *Bayt al-Mal*, menurut Taqiy al-Din al-Nabhani adalah pos yang dikhususkan untuk semua pemasukan atau pengeluaran harta yang menjadi hak kaum muslimin.

بيت المال هو الجهة التي تختص بكل دخل 'أوخرج
لما يستحقه المسلمون من مال

Bayt al-Mal digunakan untuk menyebut tempat penyimpanan berbagai pemasukan negara dan sekaligus menjadi tempat pengeluarannya. *Bayt al-Mal* juga digunakan untuk menyebut lembaga yang bertugas memungut dan membelanjakan harta yang menjadi milik kaum muslim. *Bayt al-Mal* merupakan institusi yang mandiri dan berada di bawah *Khalifah* sebagaimana institusi negara yang lain. *The state treasury (Bayt al-Mal) is the competent authority in charge of all the State's revenues and all the expenditures for which the Muslims are eligible* (perbendaharaan negara (*Bayt al-Mal*) adalah institusi yang berwenang menangani semua pendapatan negara dan semua pembelanjaan bagi muslim yang berhak). Thomas Patrick Hughes menyebut *Bayt al-Mal* dengan *The House of Property*, yang didefinisikan sebagai *the public treasury of a moslem state, which the ruler is not allowed to use for his personal expenses, but only for the public good* (perbendaharaan publik dari negara muslim, yang mekanismenya terlarang untuk penggunaan pembelanjaan individu, melainkan hanya untuk barang publik).

Pada zaman pemerintahan Rasulullah saw dan *Khulafa' al-Rashidin*, jarang sekali APBN mengalami defisit karena para pemimpin berpegang pada prinsip bahwa pengeluaran hanya boleh dilakukan apabila ada penerimaan. Pada masa Rasulullah saw, *budget deficit* hanya terjadi satu kali yaitu sebelum Perang Hunayn (pada saat jatuhnya kota Makkah). Saat itu jumlah orang yang masuk Islam (*mu'allaf*) semakin banyak sehingga pengeluaran zakat lebih besar daripada penerimaan. Rasulullah melunasi utang tersebut sebelum satu tahun yaitu setelah perang usai. Setelah itu, selama masa kepemimpinan Rasulullah saw dan *Khulafa' al-Rashidin* tidak pernah lagi terjadi *budget deficit*, bahkan di zaman Uthman bin 'Affan r.a., APBN mengalami surplus.

1. Mekanisme Pengeluaran dalam APBN Indonesia

APBN di Indonesia memuat rincian pendapatan dan pengeluaran negara untuk waktu tertentu, biasanya satu tahun. Pada masa Orde Baru, APBN berlaku dari tanggal 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. Adapun pola waktu APBN saat ini dihitung sejak tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. APBN terdiri atas anggaran Pendapatan Negara, anggaran Belanja Negara, dan Pembiayaan Anggaran. Tahun Anggaran 2013 adalah masa 1 (satu) tahun dihitung mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember 2013. Tujuan penyusunan APBN Indonesia adalah sebagai pedoman pendapatan dan pembelanjaan negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja, dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran masyarakat. Dengan penyusunan APBN, diharapkan bisa berjalan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dengan menetapkan APBN sesuai alokasi yang ditentukan diharapkan akan menjaga stabilitas arus uang dan barang sehingga dapat menghindari terjadinya inflasi.

Dari sisi penyusunan, Indonesia membuat anggaran belanja negara secara umum, tiap satu tahun. Anggaran belanja dinyatakan melalui peraturan yang disebut dengan peraturan anggaran belanja negara tahun sekian. Kemudian dikukuhkan oleh parlemen, dan dijadikan sebagai peraturan setelah dibahas dengan parlemen. Peraturan anggaran belanja tersebut terdiri dari beberapa ayat. Untuk tiap ayat dibuat petunjuk ke dalam lajur yang memuat kolom anggaran belanja untuk beberapa hal yang dimuat oleh ayat tadi, baik mengenai pendapatan maupun pengeluarannya.

Apabila terdapat defisit dalam anggaran belanja maka uang yang diperlukan dicapai pada pasar uang dan pasar modal. Bila terdapat surplus pada anggaran belanja, maka alat-alat tersebut dapat dipinjamkan pada pasar uang atau digunakan untuk pelunasan yang dipercepat.

Pemerintah dengan persetujuan DPR menetapkan kebijakan anggaran yang defisit, dalam rangka memberikan stimulus dan mendorong pertumbuhan ekonomi domestik melalui serangkaian program dan kegiatan Pemerintah. Penetapan kebutuhan besaran defisit APBN dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai hal, antara lain kebutuhan kegiatan prioritas yang harus dibiayai di tahun yang bersangkutan, kapasitas pembiayaan anggaran, kondisi perekonomian dan pasar keuangan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari sisi pengeluaran, bunga dan cicilan utang masih mengambil porsi yang cukup besar dalam pengeluaran rutin. Selain untuk membiayai defisit, komponen pembiayaan juga mencakup komponen pengeluaran pembiayaan, baik yang terdapat pada komponen pembiayaan nonutang maupun utang. Komponen pengeluaran pembiayaan nonutang terdiri dari dana investasi Pemerintah dan PMN (Penyertaan Modal Negara), dana pengembangan pendidikan nasional, dan kewajiban penjaminan.

a. Utang Negara dalam APBN Indonesia (Analisis Penyebab Anggaran Defisit)

Dalam teorema anggaran belanja berimbang (*balance budget theorem*), dinyatakan bahwa karena perbedaan antara *multiplier* pengeluaran dan *multiplier* pajak adalah satu, maka setiap penambahan dalam pengeluaran pemerintah yang sepenuhnya dibiayai dengan pajak yang bertambah, akan menaikkan pendapatan nasional dengan jumlah penambahan anggaran belanja tersebut. Bila pendapatan negara lebih besar daripada penerimaan, maka akan terjadi *budget surplus*. Sebaliknya bila pendapatan negara lebih kecil daripada pengeluaran negara, maka akan terjadi *budget deficit*. Menurut Christopher Pass, *budget deficit* merupakan pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) yang lebih besar dibandingkan dengan penerimaan dalam satu tahun fiskal.

Budget deficit ini juga dialami oleh Indonesia. Hampir di setiap tahun anggaran terjadi *budget deficit*. Defisit anggaran belanja pemerintah dibiayai melalui dua cara. Dengan menjual obligasi (hutang) kepada sektor swasta dan melalui pinjaman dari bank sentral. Utang ini harus dibayar di masa mendatang sehingga dalam *government budget* harus dimasukkan komponen pembayaran utang negara. Besarnya utang yang harus dibayar adalah utang tahun berjalan termasuk juga bunga dari utang tersebut, sehingga rumusnya menjadi:

$$T - G \geq (1 + i) D$$

Keterangan:
 G = Belanja negara
 T = Pendapatan pajak
 i = bunga
 D = Outstanding utang

Dari perhitungan rumus tersebut terlihat bahwa besarnya utang yang harus dibayar menjadi semakin besar karena adanya kewajiban membayar

bunga atas utang tersebut. Pola ini menunjukkan perilaku berhutang pemerintah telah memasukkan Indonesia dalam perangkap hutang.

Utang negara dapat berasal dari utang dalam negeri dan utang luar negeri. Kebutuhan akan utang yang demikian besar timbul karena fungsi utang bukan lagi sebagai *financial bridging* untuk memenuhi *liquidity mismatch*, namun utang telah menjadi alat fiskal pemerintah untuk menstimulasi perekonomian. Yang lebih beresiko lagi adalah bila utang *P to P (private to private)* diubah menjadi *G to G (government to government)*, melalui program MSAA (*Master Settlement Acquisition Agreement*) utang swasta dalam negeri dianggap lunas setelah asetnya disita pemerintah meskipun jumlah nilai aset itu kurang dari utangnya.

Dalam Nota Keuangan 2013 dinyatakan, defisit dan pembiayaan anggaran adalah komponen APBN yang kondisinya tidak bisa terlepas dari perkembangan faktor-faktor eksternal. Kebijakan fiskal Pemerintah diarahkan pada kebijakan fiskal ekspansif dengan target defisit anggaran sekian persen dari PDB. Untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan defisit RAPBN, Pemerintah akan memanfaatkan sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari nonutang dan utang. Mengingat minimnya kapasitas sumber-sumber pembiayaan nonutang, sumber-sumber pembiayaan utang masih menjadi bagian utama sumber pembiayaan dalam menutup defisit RAPBN. Pembiayaan nonutang bersumber dari Saldo Anggaran Lebih (SAL), penerimaan cicilan pengembalian penerusan pinjaman, dan hasil pengelolaan aset (HPA). Sementara pembiayaan utang bersumber dari Surat Berharga Negara (SBN), pinjaman luar negeri, dan pinjaman dalam negeri.

Beberapa tahun terakhir, pemerintah telah menggunakan kebijakan penganggaran defisit yang diarahkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi pada target yang telah ditetapkan. Dengan kebijakan tersebut,

diperlukan alokasi sumber pembiayaan yang memadai untuk menutup defisit yang ditetapkan baik dari sumber utang maupun nonutang. Namun demikian pembiayaan nonutang semakin terbatas, untuk itu pemerintah menggunakan pemenuhan pembiayaan melalui utang. Akibatnya, *outstanding* utang dari tahun ke tahun akan mengalami peningkatan yang membawa konsekuensi beban utang yang ditanggung oleh pemerintah meningkat. Peningkatan beban tersebut berasal dari peningkatan beban bunga atas *outstanding* utang dan biaya penerbitan/pengadaan utang baru. Beban bunga utang merupakan bagian dari kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah, selain pembayaran jatuh tempo pokok utang. Sesungguhnya utang luar negeri untuk pendanaan proyek-proyek adalah cara yang paling berbahaya terhadap eksistensi suatu negara. Utang-utang yang berjangka panjang (*long-term debt*), diberikan untuk tujuan jangka panjang juga. Selanjutnya APBN menjadi kacau sebab utang yang menumpuk, sehingga negara kreditor memiliki justifikasi ketika mengintervensi dan mendominasi negara pengutang. Terlebih lagi, utang-utang ini tidak diberikan kecuali dengan riba (*interest*). Bencana riba adalah pertumbuhan ekonomi yang tidak lurus yang terbagi-bagi hasil pertumbuhannya, tetapi tumbuh miring dan condong ke genggamannya negara kreditor.

b. Mekanisme Pengeluaran dalam Kebijakan Fiskal *Bayt al-Mal* (Analisis Terhadap Asas Anggaran Berimbang)

Dari sisi pengeluaran negara, catatan mengenai pengeluaran secara rinci pada masa pemerintahan Rasulullah saw memang tidak tersedia, namun tidak berarti menimbulkan kesimpulan bahwa sistem keuangan negara yang ada pada waktu itu tidak berjalan dengan baik dan benar. Rasulullah saw senantiasa memberikan perintah yang jelas dan tegas kepada para petugas yang telah terlatih mengumpulkan zakat. Asas yang dianut

dalam *Bayt al-Mal* adalah adalah asas anggaran berimbang (*balance budget*), artinya semua penerimaan habis digunakan untuk pengeluaran negara (*government expenditure*).

Prinsip pengeluaran negara menurut sistem ekonomi Islam meliputi konsepsi dasar bahwa tujuan penggunaan pengeluaran kekayaan negara telah ditetapkan langsung oleh Allah swt, apabila ada kewajiban tambahan maka harus digunakan untuk tujuan semula pemungutan, adanya pemisahan antara pengeluaran yang wajib diadakan di saat ada atau tidaknya harta dan pengeluaran yang wajib diadakan hanya di saat adanya harta, dan prinsip bahwa pengeluaran harus hemat. Menurut al-Nabhani, pengeluaran *Bayt al-Mal* ditetapkan berdasarkan enam kaidah. Pertama, harta yang menjadi kas tersendiri *Bayt al-Mal*, yaitu harta zakat. Harta tersebut adalah hak orang yang akan dibelanjakan kepada mereka, berdasarkan ada dan tidaknya. Apabila harta dari kas zakat tersebut ada pada *Bayt al-Mal*, maka pembelanjannya disalurkan pada obyek delapan *asnaf* sebagai pihak yang berhak, dan wajib dibelanjakan pada mereka. Apabila harta tersebut tidak ada, maka pemilikan orang yang mendapatkan bagiannya atas harta tersebut telah gugur. Kedua, *Bayt al-Mal* sebagai pihak yang berhak akibat terjadinya kekurangan, atau untuk melaksanakan kewajiban *jihad*. Contohnya adalah seperti pembelanjaan untuk para fakir miskin, *ibnu sabil*, serta keperluan *jihad*. Hak mendapatkan pembelanjaan untuk keperluan ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta tersebut. Hak tersebut merupakan hak yang bersifat paten, baik pada saat hartanya ada maupun tidak, yakni baik harta tersebut ada maupun tidak ada dalam *Bayt al-Mal*. Ketiga, *Bayt al-Mal* sebagai pihak yang berhak karena suatu kompensasi, yaitu adanya harta yang menjadi hak orang-orang yang telah memberikan jasa, lalu mereka meminta harta sebagai upah atas jasanya. Contohnya adalah seperti gaji para tentara, pegawai negeri, hakim, tenaga

edukatif, dan sebagainya. Dan hak mendapatkan pembelanjaan untuk keperluan ini tidak ditentukan berdasarkan adanya harta. Apabila tidak ada, maka negara wajib mengusahakannya, dengan cara memungut harta yang diwajibkan atas kaum muslimin. Keempat, *Bayt al-Mal* sebagai pihak yang berhak, dan pembelanjannya untuk suatu kemaslahatan dan kemanfaatan, bukan sebagai kompensasi apapun. Dengan kata lain, pembelanjannya diberikan untuk barang, bukan sebagai nilai pengganti harta-harta yang telah dihasilkan. Contohnya adalah semacam jalan, air, bangunan masjid, sekolah, dan rumah sakit. Apabila di dalam *Bayt al-Mal* ada harta, maka wajib disalurkan untuk keperluan-keperluan tersebut. Apabila di dalam *Bayt al-Mal* tidak ada harta, maka kewajibannya berpindah kepada umat, sehingga harta tersebut bisa dikumpulkan dari umat secukupnya untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran yang bersifat paten tersebut. Kelima, *Bayt al-Mal* sebagai pihak yang berhak, dan pembelanjannya diserahkan karena adanya *maslahat* dan manfaat, bukan sebagai kompensasi apapun. Hanya saja, umat tidak sampai tertimpa penderitaan disebabkan tidak adanya pembelanjaan tersebut. Contohnya antara lain adalah pembuatan jalan biasa, ketika jalan yang lain sudah ada, atau membuka rumah sakit baru, yang sebenarnya sudah cukup dengan adanya rumah sakit yang lain, atau membangun jalan, sementara orang-orang bisa menemukan jalan lain, hanya lebih jauh, ataupun yang lain. Keenam, hak pembelanjannya karena adanya unsur keterpaksaan, semisal ada peristiwa yang menimpa kaum muslimin, seperti pakeklik, angin taufan, gempa bumi, atau serangan musuh, maka hak pembelanjannya tidak ditentukan berdasarkan adanya harta. Apabila harta tersebut ada, maka wajib disalurkan seketika itu juga. Apabila harta tersebut tidak ada, maka kewajibannya dipikul oleh kaum muslimin. Oleh karena harta tersebut

wajib dikumpulkan dari kaum muslimin seketika itu juga. Kemudian harta tersebut diletakkan di dalam *Bayt al-Mal* untuk disalurkan kepada yang berhak.

Adapun mengenai pasal-pasal anggaran belanja, berikut dana-dana yang dibutuhkan oleh masing-masing pasal, serta dana-dana yang dikhususkan untuk masing-masing masalah tersebut, maka semuanya tadi diserahkan kepada kebijakan dan *ijtihad khalifah*. Kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* tidak menggunakan pola pembuatan anggaran belanja negara tahunan, sebagaimana yang terdapat di dalam kebijakan fiskal APBN Indonesia, baik terkait dengan bab-babnya, pasal-pasalnya, istilah-istilah pasalnya, ataupun dana-dana yang dibutuhkan oleh masing-masing istilah dan pasal tersebut. Anggaran belanja *Bayt al-Mal* tidak dibuat dalam bentuk tahunan. *Bayt al-Mal* mempunyai anggaran belanja tetap yang bab-babnya telah ditetapkan oleh *shara`* mengikuti pendapatan dan pengeluarannya. Kemudian *khalifah* diberi wewenang untuk menetapkan pasal-pasalnya, istilah-istilahnya, serta dana-dana yang dibutuhkan oleh semuanya ketika nampak adanya *maslahat*, tanpa memperhatikan waktu-waktu tertentu.

2. Analisis Terhadap Kebijakan Fiskal Pengeluaran APBN Indonesia dari Perspektif Kebijakan Fiskal *Bayt al-Mal*

Menurut Ibnu Khaldun, sebagaimana yang dikutip Euis Amalia, negara adalah pasar yang paling besar, ibu semua pasar, dasar semua perdagangan, substansi dari pemasukan dan pengeluaran. Jika pemerintah tidak bisa membelanjakan penerimaan negara sebagaimana mestinya, jumlah uang yang tersedia dan yang sampai kepada pegawai pemerintah akan menurun. Dan tentu akan berlanjut hingga ke berbagai lapisan masyarakat (*efek multiplier*), sehingga total belanja mereka akan menurun.

Kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* tidak akan membuat anggaran belanja tahunan sehingga tiap tahun selalu dibutuhkan pembuatan peraturan tentang anggaran belanja tersebut. Juga tidak perlu disodorkan kepada *Majlis al-Ummah*, dimana pendapat mereka tentang masalah tersebut tidak perlu diminta. Hal itu, karena anggaran belanja negara yang menganut sistem demokrasi adalah peraturan (sejenis undang-undang) yang berisi bab-bab, pasal-pasal, dana-dana yang dibutuhkan, serta berupa peraturan untuk satu tahun. Sementara peraturan (sejenis undang-undang) menurut tradisi mereka, harus disahkan oleh parlemen. Bahkan, semuanya ini sama sekali tidak dibutuhkan oleh negara Islam. Sebab, pendapatan *Bayt al-Mal* diperoleh sesuai dengan hukum-hukum yang mengatur pula tentang pengeluarannya.

Terdapat dua kebijakan yang dilakukan Rasulullah saw dan empat *khalifah* pada permulaan Islam untuk pengembangan ekonomi serta peningkatan partisipasi kerja dan produksi. Pertama, mendorong masyarakat memulai aktifitas ekonomi, baik dalam kelompok sendiri maupun bekerja sama dengan kelompok lainnya, tanpa dibiayai oleh *Bayt al-Mal*. Kedua, kebijakan dan tindakan aksi yang dilakukan Rasulullah dan *Khulafa` al-Rashidin* dengan mengeluarkan dana *Bayt al-Mal*. Islam di satu pihak mendorong orang untuk bekerja keras mendapatkan penghidupan mereka, dan di lain pihak, memerintahkan negara untuk memberikan pekerjaan kepada setiap penduduknya.

Dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal*, perbedaan kepemilikan atas ketiga sektor penerimaan negara, memberikan batasan kepada *khalifah* dalam melakukan kebijakan keuangan negara. Batasan pertama, meskipun *Bayt al-Mal* merupakan tempat penyimpanan harta dan arsip-arsip yang menjadi hak *Bayt al-Mal*, *khalifah* tidak boleh mencampuradukkan ketiga sektor penerimaan tersebut baik dari sisi pencampuran harta maupun dari sisi

arsip-arsipnya (pembukuan). Batasan kedua, meskipun secara umum pengalokasian dari ketiga sektor penerimaan tersebut berfungsi untuk memenuhi, mengatur dan menjaga kepentingan dan kemaslahatan kaum muslimin, dan *khalifah* memiliki menentukan jumlah dan porsi anggaran yang dialokasikan menurut *ijtihadnya*, *khalifah* tetap tidak diperkenankan mengalokasikan anggaran pada pos-pos yang tidak memiliki hak terhadap sektor penerimaan tertentu. Batasan ketiga, pelebaran alokasi pembiayaan dari suatu sektor penerimaan negara pada pos-pos pengeluaran yang dibiayai oleh sektor penerimaan negara lainnya diperbolehkan jika ada kondisi-kondisi tertentu yang memenuhi ketentuan *shara'*. Misalnya kas *Bayt al-Mal* kosong, atau tidak mencukupi untuk membiayai belanja wajib yang sifatnya mendesak, maka pendapatan dari sektor pemilikan umum yang dibiayai oleh pendapatan dari sektor *fay'i* dan *kharaj*. Dengan adanya kondisi seperti poin ketiga ini, maka poin kedua tidak berlaku kecuali terhadap sektor penerimaan dari harta zakat.

a. Porsi Besar Untuk Pembangunan Infrastruktur dalam Kebijakan Fiskal Pengeluaran Anggaran

Untuk merealisasikan tujuan stimulasi ekonomi dalam kebijakan fiskal, diperlukan alokasi anggaran yang besar dalam pembangunan infrastruktur. Tentang anggaran infrastruktur dalam APBN, dalam Nota Keuangan APBN 2013 disebutkan salah satu tantangan dalam pembangunan yang dihadapi adalah masih tingginya biaya logistik antar wilayah di Indonesia yang menjadi salah satu faktor inefisiensi ekonomi. Infrastruktur merupakan hal yang sangat penting dan mendapat perhatian yang besar. Kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* akan membelanjakan anggarannya untuk investasi infrastruktur publik dan menciptakan kondisi yang kondusif agar masyarakat mau berinvestasi untuk hal-hal yang produktif. Pada zaman Rasulullah saw, beliau membangun

infrastruktur berupa sumur umum, pos, jalan raya, dan pasar. Pembangunan infrastruktur ini dilanjutkan oleh *Khalifah* 'Umar bin Khattab ra. Beliau mendirikan dua kota dagang besar yaitu Basrah (sebagai pintu masuk perdagangan dengan Romawi) dan kota Kuffah (sebagai pintu masuk perdagangan dengan Persia). *Khalifah* 'Umar bin Khattab ra juga membangun kanal dari Fustat ke Laut Merah, sehingga orang yang membawa gandum ke Kairo tidak perlu lagi naik onta karena mereka bisa menyeberang dari Sinai langsung menuju Laut Merah. *Khalifah* 'Umar bin Khattab ra juga menginstruksikan kepada gubernurnya di Mesir untuk membelanjakan minimal 1/3 dari pengeluarannya untuk infrastruktur.

Bandingkan dengan kasus rumit antrian panjang truk pengangkut komoditas pertanian di jembatan penyeberangan Selat Sunda Merak-Bakauheni, yang terjadi berulang kali. Kalaulah yang menjadi alasan adalah karena kurangnya alokasi dana di dalam APBN untuk membangun infrastruktur, maka memang diperlukan perombakan total dalam format sistem keuangan Indonesia. Sehingga alokasi pendapatan negara tidak akan terserap habis hanya untuk membayar utang ke negara luar.

Menurut Ibnu Khaldun, sebagaimana yang dikutip Euis Amalia, dalam *Welfare State Islami*, pemerintah hendaknya menggunakan kekuasaannya untuk membuat fungsi pasar berjalan lancar, dengan membuat berbagai infrastruktur yang berfungsi memperlancar kegiatan ekonomi. Negara juga harus berorientasi pada kesejahteraan rakyat, memiliki kebijakan anggaran, menghargai hak milik masyarakat dan menghindari pungutan pajak yang memberatkan. Negara harus mengutamakan keadilan, pembangunan dan kemakmuran serta menginginkan negara yang menjamin penerapan syariah dan negara yang berfungsi sebagai instrumen pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

b. Analisis Kebijakan Makro Ekonomi Terhadap Penyelesaian Kemiskinan dalam APBN Indonesia Menurut Perspektif *Bayt al-Mal*

Untuk merealisasikan stimulasi ekonomi secara mekanisme non ekonomi, diperlukan upaya meningkatkan posisi *income* (pendapatan) masyarakat miskin, mejadi *mid-income*. Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, yang selanjutnya diimplementasikan dalam RKP dan RAPBN setiap tahunnya, tercantum bahwa salah satu arah kebijakan ekonomi makro adalah mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.

Politik ekonomi Islam bertujuan menjamin pendistribusian kekayaan bagi semua individu warga negara satu persatu, sehingga terjamin pemenuhan kebutuhan primer tiap individu secara menyeluruh. Yang dimaksud pendistribusian kekayaan adalah cara penguasaan kekayaan dan sumbernya. Standar kebutuhan pokok yang harus dipenuhi, menurut Imam al-Saybani sebagaimana dikutip Euis Amalia, adalah bahwa sesungguhnya Allah swt menciptakan anak-anak Adam sebagai suatu ciptaan yang tubuhnya tidak akan berdiri kecuali dengan empat perkara, yaitu makan, minum, pakaian, dan tempat tinggal. Jika keempat hal tersebut tidak pernah diusahakan untuk dipenuhi, ia akan masuk neraka karena manusia tidak akan dapat hidup tanpa keempat hal tersebut.

Pada dasarnya, walaupun negara Islam tidak melarang orang untuk menjadi kaya, tetapi Islam menginginkan agar ketimpangan distribusi pendapatan dalam masyarakat menjadi minimal. Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pemenuhan kebutuhan dasar para *mustahiq*.
- b. Meningkatkan distribusi pendapatan sehingga *mustahiq* menjadi *mid-income*. Hal ini dilakukan oleh *Khalifah* 'Umar ibn 'Abdul 'Aziz

sehingga pada zaman itu tidak ada orang *mustahiq* yang meminta zakat.

Tujuan dari kebijakan fiskal semacam ini adalah meningkatkan Marginal Propensity to Save (MPS). Jika MPS meningkat, maka akan meningkatkan pula tingkat investasi yang dilakukan masyarakat sehingga dalam jangka panjang akan meningkatkan tingkat pendapatan secara keseluruhan. Subsidi negara untuk para *fugara'* dan *masakin* (orang-orang yang tidak mampu) bukan sekedar dibagi rata dan diberikan dalam jumlah yang kecil-kecil, tetapi juga mereka dijamin oleh pemerintah selama satu tahun agar tidak sampai kekurangan. Bila kita merujuk apa yang diajarkan oleh Imam Nawawi yaitu agar memberikan modal yang cukup besar dalam memulai bisnis, tidak hanya untuk dikonsumsi saja, sehingga fungsinya betul-betul untuk mengangkat seseorang dari garis kemiskinan ke atas garis kemiskinan.

KESIMPULAN

Setelah melakukan pengkajian terhadap mekanisme pengeluaran APBN Indonesia dari tinjauan perspektif kebijakan fiskal *Bayt al-Mal*, maka penulis mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dari sisi penyusunan, Indonesia membuat anggaran belanja negara secara umum, tiap satu tahun. Pemerintah dengan persetujuan DPR menetapkan kebijakan anggaran yang defisit, dalam rangka memberikan stimulus dan mendorong pertumbuhan ekonomi domestik melalui serangkaian program dan kegiatan Pemerintah. Dari sisi pengeluaran, bunga dan cicilan utang masih mengambil porsi yang cukup besar dalam pengeluaran rutin. Kebutuhan akan utang yang demikian besar timbul karena fungsi utang bukan lagi sebagai *financial bridging* untuk memenuhi *liquidity mismatch*, namun utang telah menjadi alat fiskal pemerintah untuk menstimulasi perekonomian. Pola

ini menunjukkan perilaku berhutang pemerintah telah memasukkan Indonesia dalam perangkap hutang.

2. Dari sisi pengeluaran negara, catatan mengenai pengeluaran secara rinci pada masa pemerintahan Rasulullah saw memang tidak tersedia, namun tidak berarti menimbulkan kesimpulan bahwa sistem keuangan negara yang ada pada waktu itu tidak berjalan dengan baik dan benar. Asas yang dianut dalam *Bayt al-Mal* adalah adalah asas anggaran berimbang (*balance budget*), artinya semua penerimaan habis digunakan untuk pengeluaran negara (*government expenditure*). Prinsip pengeluaran negara menurut sistem ekonomi Islam meliputi konsepsi dasar bahwa tujuan penggunaan pengeluaran kekayaan negara telah ditetapkan langsung oleh Allah swt, apabila ada kewajiban tambahan maka harus digunakan untuk tujuan semula pemungutan. Adapun mengenai pasal-pasal anggaran belanja, berikut dana-dana yang dibutuhkan oleh masing-masing pasal, serta dana-dana yang dikhususkan untuk masing-masing masalah tersebut, maka semuanya tadi diserahkan kepada kebijakan dan *ijtihad khalifah*. Anggaran belanja *Bayt al-Mal* tidak dibuat dalam bentuk tahunan. *Khalifah* diberi wewenang untuk menetapkan pasal-pasalnya, istilah-istilahnya, serta dana-dana yang dibutuhkan oleh semuanya ketika nampak adanya *maslahat*, tanpa memperhatikan waktu-waktu tertentu.

SARAN

Untuk bisa membiayai pengeluaran pembangunan yang besar dan menstimulus perekonomian, dibutuhkan mekanisme pengeluaran APBN yang bersifat mandiri. Tidak banyak mendapat tekanan dan intervensi dari negara lain. Dengan mekanisme pengeluaran APBN Indonesia saat ini yang bersifat *deficit budget* dengan

pembiayaan utama dari utang, berdampak pada penyelesaian utang dan bunganya semakin menyerap alokasi dana APBN. *Bayt al-Mal* sebagai model kebijakan fiskal berbasis syariah, memberikan alternatif mekanisme pengeluaran APBN untuk mengatasi *deficit budget* tanpa mengurangi porsi pembiayaan pembangunan yang berhasil menstimulus pertumbuhan ekonomi. Adapun tahapan peralihan kebijakan fiskal dari konvensional menuju berbasis syariah, membutuhkan penelitian lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amalia, Euis. *Sejarah Pemikiran Ekonomi: Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*. Jakarta: Pustaka Asatruss, 2005.
- Gusfahmi. *Pajak Menurut Syariah*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Hughes, Thomas Patrick. *A Dictionary of Islam*. New Delhi: Cosmo Publications, 2004.
- Karim, Adiwarmann A. *Ekonomi Makro Islami*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Karim, Adiwarmann A. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun. *Menerawang Indonesia Pada Dasawarsa Ketiga Abad Ke-21*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2012.
- Maliki (al), Abdurrahman. *Politik Ekonomi Islam*, "terj.", Ibnu Sholah. Bangil: Al-Izzah, 2001.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1996.
- Muhammad, Qutb Ibrahim. *Bagaimana Rasulullah Mengelola Ekonomi, Keuangan, dan Sistem Administrasi*, "terj.", Rusli. Jakarta: Gaung Persada Press, 2007.
- Mulawarman, Aji Dedi. *Menyibak Akuntansi Syariah*:

- Rekonstruksi Teknologi Akuntansi Syariah Dari Wacana Ke Aksi*. Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2006.
- Nabhani (al), Taqiy al-Din. *Al-Nizam al-Iqtisodi fi al-Islam*. Beirut: Darul Ummah, 2004.
- Nabhani (al), Taqiy al-Din. *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, "terj.", Maghfur Wachid. Surabaya: Risalah Gusti, 1996.
- Nawawi, Ismail. *Metoda Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Dwiputra Pustaka Jaya, 2012.
- Pass, Christopher dan Bryan Lowes. *Kamus Lengkap Ekonomi*, "terj.", Tumpal Rumapea dan Posman Halolo. Jakarta: Erlangga, Edisi Kedua, 1994.
- Qutb, Sayyid. *Dasar-Dasar Sistem Ekonomi Sosial dalam Kitab Tafsir Fi Zilal al-Qur'an*, "terj.", Muhammad Abbas Aula. Jakarta: Pustaka Litera AntarNusa, 1994.
- Samuelson, Paul A. dan William D. Nordhaus. *Economics*. Singapore: McGraw-Hill Inc., 1992.
- Sicat, Gerardo P. dan H.W. Arndt. *Ilmu Ekonomi Untuk Konteks Indonesia*, "terj.", Nirwono. Jakarta: LP3ES, 1991.
- Winardi. *Kamus Ekonomi Inggris-Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1992.
- Zalloom, Abdul Qadeem. *Funds in The Khilafah State*. London: Khilafah Publications, 1988.

Internet

- Nota Keuangan dan RAPBN 2013 dalam
<http://www.anggaran.depkeu.go.id>