

KEBIJAKAN FISKAL *BAYT AL-MAL* SEBAGAI SISTEM KEUANGAN NEGARA BERBASIS SYARIAH (Studi Kritis Terhadap Pos Penerimaan APBN Indonesia)

Rika Yuliasuti
STIE Mahardhika Surabaya

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Kebijakan Fiskal *Bayt al-Mal* Sebagai Sistem Keuangan Negara Berbasis Syariah (Studi Kritis Terhadap Pos Penerimaan APBN Indonesia). Latar belakang penelitian ini adalah kondisi defisit APBN Indonesia setelah krisis ekonomi 1998, krisis global 2008 dan semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Lalu adakah solusi alternatif yang berasal dari ekonomi Islam yang dapat menghilangkan masalah *deficit budget*?

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan fiskal sisi penerimaan APBN Indonesia dari perspektif *Bayt al-Mal* sebagai sistem keuangan negara berbasis syariah. Penelitian ini menggunakan pendekatan metode kualitatif deskriptif dengan teknik *content analysis*.

Hasil pengkajian terhadap berbagai literatur yang ada menunjukkan bahwa penyebab defisit APBN Indonesia adalah belanja negara yang lebih besar daripada penerimaan. Defisit ditutup dengan pembiayaan yang berasal dari utang, sehingga Indonesia masuk dalam *debt trap*. Sementara sistem keuangan *Bayt al-Mal* jarang mengalami defisit karena *khalifah* berpegang pada prinsip bahwa pengeluaran hanya boleh dilakukan apabila ada penerimaan. Rasulullah 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*. sehingga di zaman pemerintahan Islam sudah dikenal struktur APBN. Pos-pos pendapatan *Bayt al-Mal* terdiri dari tiga pos utama (bagian *fay'i* dan *kharaj*, pemilikan umum, *sadaqah*) yang mekanisme fiskalnya memiliki keunggulan komparatif dibanding pajak dan utang.

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

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang memiliki sumber daya alam melimpah. Berdasarkan data dari *Association of Indonesian Environmental Observers*, Indonesia menduduki peringkat ke-6 terbesar untuk negara yang kaya akan sumber daya tambang. Indonesia menempati posisi ke-6 sebagai produsen batubara dengan jumlah produksi mencapai 246 juta ton dan peringkat ke-2 terbesar di dunia sebagai eksportir sejumlah 203 juta ton. Indonesia menempati peringkat 25 sebagai negara dengan potensi minyak terbesar yaitu sebesar 4.3 milyar barrel, dan peringkat 21 penghasil minyak mentah terbesar dunia sebesar 1 juta barrel/hari.

Berdasarkan data dari *Indonesian Mining Association*, sumber daya minyak bumi Indonesia diperkirakan mencapai 73 miliar barel. Cadangan emas Indonesia berkisar 2,3% dari cadangan emas dunia dan menduduki peringkat ke-7 yang memiliki potensi emas terbesar di dunia. Indonesia menduduki peringkat ke-5 untuk cadangan timah terbesar di dunia sebesar 8,1% dari cadangan timah dunia dan menduduki peringkat ke-2 dari sisi produksi sebesar 26% dari jumlah produksi dunia. Tetapi sejak krisis ekonomi tahun 1998, APBN selalu mengalami defisit. Dalam Nota Keuangan APBN 2015, 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. Tentu dibutuhkan sistem keuangan negara stabil, yang memiliki banyak alternatif pemasukan sekaligus mendorong produktifitas usaha dan memiliki alokasi pembelanjaan yang efektif. Yang menjadi permasalahan apakah dengan mekanisme APBN yang berjalan selama ini tujuan tersebut dapat tercapai? Adakah solusi alternatif yang berasal dari ekonomi Islam yang dapat menghilangkan masalah *deficit budget*?

Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana mekanisme kebijakan fiskal dalam *Bayt al-Mal* sebagai sistem keuangan negara berbasis syariah?
2. Bagaimana analisis terhadap pos penerimaan 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.

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

Fiscal policy merupakan program perpajakan dan pengeluaran pemerintah yang dapat digunakan untuk menstimulasi ekonomi. Kebijakan fiskal adalah suatu istilah yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah, yang meliputi politik penerimaan (antara lain dari pajak) dan pengeluaran (antara lain belanja rutin) pemerintah. Adapun menurut Mannan, kebijakan fiskal adalah langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem perpajakan atau dalam pembelanjaan, yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi negara. Dari berbagai definisi di atas dapat ditarik benang merah, bahwa kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran negara untuk mencapai tujuan-tujuannya. Artinya, kebijakan fiskal merupakan suatu gambaran yang bisa terjadi dalam berbagai sistem ekonomi. Oleh karena instrumen yang digunakan dalam kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran negara, maka kebijakan fiskal erat kaitannya dengan target keuangan negara yang ingin dicapai. Dengan kata lain, target Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ingin dicapai oleh pemerintah.

Di dalam Ekonomi Islam, *Bayt al-Mal* merupakan institusi khusus yang menangani harta yang diterima negara dan mengalokasikannya bagi kaum muslim yang berhak menerimanya. Setiap harta, baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, maupun harta benda lainnya, yang kaum muslim berhak memilikinya sesuai hukum Islam, maka harta tersebut adalah hak *Bayt al-Mal*. Demikian pula setiap harta yang wajib dikeluarkan untuk orang-orang yang berhak menerimanya, untuk *maslahat* kaum muslim dan pemeliharaan urusan mereka, merupakan kewajiban atas *Bayt al-Mal*. *Bayt al-Mal* dengan pengertian seperti ini tidak lain adalah sebuah lembaga. Jadi, *Bayt al-Mal* adalah tempat penampungan dan pengeluaran harta, yang merupakan bagian dari pendapatan negara.

Bayt al-Mal terdiri dari dua bagian pokok. Bagian pertama, berkaitan dengan harta yang masuk ke dalam *Bayt al-Mal*, dan seluruh jenis harta yang menjadi sumber pemasukannya. Bagian kedua, berkaitan dengan harta yang dibelanjakan dan seluruh jenis harta yang harus dibelanjakan.

Secara lebih sistematis, terdapat tiga pos pemasukan inti dalam pendapatan *Bayt al-Mal*. Pertama, bagian *fay'i* dan *kharaj*. Kedua, bagian pemilikan umum. Ketiga, bagian *sadaqah*.

1. Bagian *fay'i* dan *kharaj*.
Bagian ini menjadi tempat penyimpanan dan pengaturan arsip-arsip pendapatan negara.
2. Bagian pemilikan umum
Kepemilikan umum adalah izin dari *al-Shari'* kepada *jama'ah* (masyarakat) untuk secara bersama-sama memanfaatkan sesuatu. Kepemilikan umum ini terbagi menjadi tiga. Pertama, segala sesuatu yang menjadi kebutuhan vital bagi masyarakat, yakni sesuatu yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan masyarakat dan akan menyebabkan persengketaan tatkala

hal tersebut lenyap. Kedua, segala sesuatu yang secara alami tidak bisa dimanfaatkan hanya oleh individu secara perorangan. Ketiga, barang tambang yang depositnya tidak terbatas, yaitu barang tambang yang jumlahnya sangat banyak. Terdapat tiga klasifikasi sumber daya alam yang menjadi kepemilikan umum, yakni air, padang gembalaan (hutan), dan api (sumber energi).

3. Bagian *sadaqah*.

Sadaqah yang menjadi sumber pemasukan *Bayt al-Mal* adalah zakat. Bagian ini menjadi tempat penyimpanan harta-harta zakat yang wajib, beserta catatan-catatannya. Seksi-seksi dalam bagian harta *sadaqah* ini disusun berdasarkan jenis harta zakat, yaitu:

- a. Seksi zakat uang dan perdagangan.
- b. Seksi zakat pertanian dan buah-buahan.
- c. Seksi zakat ternak unta, sapi, dan kambing.

Untuk pos harta zakat ini dibuatkan tempat khusus di *Bayt al-Mal*, dan tidak bercampur dengan harta-harta lainnya. Karena Allah swt telah menentukan orang-orang yang berhak menerima zakat hanya pada delapan golongan saja, sebagaimana yang terdapat dalam QS al-Tawbah 60. Yaitu untuk orang-orang fakir, orang miskin, pengurus-pengurus zakat (*amil*), para *mu'allaf* yang dibujuk hatinya, untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah (*fi sabilillah*), dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan (*ibnu sabil*). Harta zakat tidak boleh dialokasikan kepada selain delapan golongan tersebut.

Studi Kritis Terhadap Pos Penerimaan dalam APBN Indonesia dari Perspektif Kebijakan Fiskal *Bayt al-Mal*

Pajak dan utang menjadi pos pemasukan utama dalam kebijakan fiskal APBN Indonesia. Kedua pos ini sama-sama menambah beban berat masyarakat. Pengenaan pajak membuat

pendapatan masyarakat semakin berkurang, sementara beban utang juga bisa berdampak pada inflasi melalui mekanisme perubahan kurs.

Sumber-sumber pendapatan dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* sudah cukup untuk mengatur urusan rakyat dan melayani kepentingan mereka. Dalam hal ini tidak perlu lagi mewajibkan pajak, baik langsung maupun tidak langsung.

Kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* dalam penarikan pajak dilaksanakan dengan mengikuti ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran wajib bagi *Bayt al-Mal*, semisal untuk para fakir miskin, *ibnu sabil*, serta melaksanakan kewajiban *jihad*.
- b. Untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran wajib bagi *Bayt al-Mal* sebagai suatu kompensasi, semisal pengeluaran-pengeluaran untuk gaji.
- c. Untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran wajib bagi *Bayt al-Mal* untuk keperluan dan kemanfaatan tertentu, selain kompensasi, semisal pembukaan jalan-jalan dan penggalan air.
- d. Untuk memenuhi pengeluaran-pengeluaran wajib bagi *Bayt al-Mal*, karena suatu keterpaksaan, semisal ada bencana.
- e. Untuk melunasi hutang-hutang negara dalam rangka melaksanakan kewajiban negara terhadap kaum muslimin.

Meskipun demikian, negara harus mengutamakan pendapatan dari sektor lain selain pajak, yakni pengelolaan terhadap aset-aset kepemilikan umum yang pendapatannya dialokasikan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sedangkan pajak, harus ditempatkan sebagai pendapatan insidental dan dipungut ketika keuangan *Bayt al-Mal* sudah tidak mampu menutupi pembiayaan-pembiayaan wajib.

Keunggulan sistem pajak dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* adalah sistemnya yang bersifat proporsional.

Keunggulan sistem pajak proporsional (*proportional tax*) dibandingkan dengan *lump-sum tax* adalah terbentuknya *automatic stabilizer* dengan amplitudo yang diperkecil. Artinya, apabila kondisi ekonomi sedang memuncak (*booming*), maka tidak terjadi *bubble*, sebaliknya bila ekonomi sedang menurun, maka tidak terjadi *crash*.

Mekanisme *Kharaj* yang Mendorong Iklim Usaha (Studi Kritis Terhadap Pajak Bumi dan Bangunan)

Untuk penggunaan tanah, kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* tidak memberlakukan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) yang besar pajaknya ditentukan berdasarkan zona lokasi tanah, yang berakibat banyak orang tidak bisa mengakses lokasi usaha di kota besar. Pajak bumi dan bangunan dikenakan tanpa memperhatikan kondisi hasil atau keuntungan dari pihak yang memanfaatkan dan dikaitkan dengan nilai ekonomi pasar (*fair market value*). Berdasarkan pasal 1 UU No. 12 Tahun 1985 jo. UU No. 12 Tahun 1994, bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya. Yang menjadi dasar penghitungan PBB adalah Nilai Jual Kena Pajak (*assessment value*) atau NJKP, yaitu suatu persentase tertentu dari nilai jual sebenarnya. NJKP ditetapkan serendah-rendahnya 20% (dua puluh persen) dan setinggi-tingginya 100% (seratus persen). Tarif pajak yang dikenakan atas objek pajak adalah sebesar 0,5% (lima persepuluh persen). Tarif pajak atas NJKP berlaku juga atas lahan pertanian.

Berbeda dengan PBB, dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* yang salah satu pungutan atas tanah adalah berupa *kharaj*, ukurannya berdasarkan produktifitas lahan. Produktifitas lahan diukur dari tingkat kesuburan tanah, jumlah produk, *marketability* produk pertanian yang ditanam di lahan tersebut, dan juga metode irigasinya. Menurut Abu Yusuf sebagaimana dikutip Euis Amalia, dalam terminologi fiskal Islam, *kharaj* adalah retribusi atas tanah atau hasil produksi tanah dimana

para pemilik tanah taklukan tersebut membayar *kharaj* ke negara Islam. Orang-orang yang ditugaskan menangani penentuan besarnya *kharaj* harus mengetahui fakta tentang tanah. Apakah termasuk kategori subur, produktif dan banyak hasil panennya, atau termasuk kategori tanah yang jelek, sedikit yang bisa tumbuh dan kurang produktif.

Perbedaan yang mendasar antara sistem PBB dengan sistem *kharaj* adalah bahwa *kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat produktifitas dari tanah (*land productivity*) bukan berdasarkan *zoning*. Hal ini berarti bahwa bisa jadi untuk tanah yang bersebelahan sekalipun, misalnya di satu sisi ditanam anggur sedangkan di sisi lain ditanam kurma, maka mereka harus membayar jumlah *kharaj* yang berbeda. Dari kebijakan penentuan *rate kharaj* seperti ini menyebabkan pengusaha kecil yang kurang produktif dapat tetap berusaha di lokasi yang baik dan tidak terpinggirkan menjadi pedagang kaki lima.

Mekanisme Zakat yang Mendorong Iklim Usaha (Studi Kritis Terhadap PPh dan PPN)

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) mulai populer di Indonesia pada tahun 1980-an karena relatif mudah bagi pemerintah untuk memungutnya. PPN dipungut tunai ketika barang terjual dan jumlahnya jelas. Meski mudah memungutnya, tetapi PPN menimbulkan eksese negatif pada harga dan jumlah yang diperdagangkan. PPN berdampak pada naiknya harga jual sehingga berpotensi menurunkan jumlah kuantitas barang yang diperdagangkan. Artinya sama saja dengan menciptakan iklim usaha yang tidak kondusif.

Pungutan dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* tidak berupa PPh (pajak penghasilan) serta perpajakan tak langsung semacam PPN, pajak jalan dan lainnya. Pungutan dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* berdasarkan kepemilikan yaitu dalam bentuk zakat, yakni harta yang dimiliki dalam satu

tahun dan jumlahnya tertentu. Ini berarti akan ada lebih banyak uang yang dipegang masyarakat, yang kemudian mendorong masyarakat melakukan investasi sehingga tercipta sirkulasi berkesinambungan di dalam perekonomian.

Afzalur Rahman menuturkan bahwa sistem zakat mengungguli empat asas perpajakan yang dikemukakan Adam Smith. Pertama, dari aspek persamaan. Prinsip persamaan dalam sistem zakat lebih adil karena hanya dibebankan pada orang kaya. Kedua, kepastian. Zakat tidak boleh diubah atau dimodifikasi karena sumbernya terdapat di dalam al-Qur'an dan al-Sunnah. Ketiga, ketepatan. Zakat dipungut pada saat terbaik dan dalam bentuk apapun. Keempat, ekonomi. Biaya pungutan zakat sangat rendah, tidak memerlukan sistem organisasi yang membutuhkan biaya besar.

Dalam kebijakan fiskal *Bayt al-Mal*, sistem zakat tidak menimbulkan eksese negatif terhadap harga maupun jumlah yang diperdagangkan. Untuk zakat ternak, kebijakan fiskal *Bayt al-Mal* menerapkan sistem yang *regressive* untuk memberikan insentif meningkatkan produksi. Makin banyak ternak yang dimiliki, makin kecil *rate* zakat yang harus dibayar. Hal ini akan mendorong tercapainya skala produksi yang lebih besar dan terciptanya efisiensi biaya produksi. Sistem *regressive* ini hanya berlaku untuk zakat ternak, karena bila terjadi kelebihan pasokan, ternak tidak akan busuk seperti sayur atau buah-buahan. Harga tidak akan jatuh karena kelebihan pasokan. Kebijakan *regressive rate* ini akan mendorong peternak untuk memperbesar skala usahanya dengan biaya produksi yang rendah. Hal ini mengakibatkan semakin besarnya *supply* hewan ternak dengan harga yang relatif murah.

Nisab terkecil pada ternak kambing yang wajib dikeluarkan zakatnya adalah sebagai berikut:

1. 40 ekor kambing dikeluarkan seekor kambing.

2. 121 ekor kambing dikeluarkan dua ekor kambing.
3. 201 ekor kambing dikeluarkan tiga ekor kambing.
4. 400 ekor kambing dikeluarkan empat ekor kambing.

Apabila jumlah ternak kambing mencapai lebih dari 400 ekor, maka setiap penambahan 100 ekor dikeluarkan seekor kambing. Tidak ada tambahan apapun pada ketentuan zakat ternak kambing sampai genap mencapai jumlah 100 ekor berikutnya. Jadi, meski kurang seekor lagi agar mencapai 100 ekor, tetap saja tidak dipungut zakatnya.

Berbeda dengan zakat peternakan, zakat pertanian menggunakan *flat rate* dibedakan antara jenis pengairannya. Hasil pertanian merupakan barang yang tidak tahan lama (*non-durable*) sehingga bila hasil pertaniannya melimpah, dikhawatirkan barang tersebut akan menjadi busuk. *Nisab* terendah zakat tanaman dan buah-buahan yang wajib dikeluarkan zakatnya adalah 5 *wasaq* atau sekitar 652 kg.

Adapun sistem perhitungan zakat perdagangan berdasarkan keuntungan (*profit*), tidak mempengaruhi kurva penawaran sehingga jumlah barang yang ditawarkan tidak berkurang dan tidak terjadi kenaikan harga jual. Hal ini bahkan menjadi insentif bagi pedagang untuk mencari keuntungan sejalan dengan kewajibannya membayar zakat. Jumlah zakat yang diterima akan meningkat seiring dengan meningkatnya keuntungan pedagang. Jika dibandingkan dengan sistem pajak pertambahan nilai (PPN), pengenaan pajak terhadap harga jual akan menyebabkan berkurangnya penawaran barang di pasar dan harga jual naik.

Keunggulan pos zakat adalah menjauhi adanya problem dualisme pajak. Sumber pendapatan yang sama, pada saat yang sama terkena lebih dari satu pajak sehingga menelan bagian yang besar dari harta itu. Sehingga akan membahayakan perekonomian nasional akibat berlipatgandanya pajak. Tidak ada dualisme dalam zakat. Apabila

seseorang melakukan perniagaan dalam hasil pertanian yang telah dibayar zakatnya, maka ia tidak perlu membayar zakat perdagangan.

Arif Budiman mengutip pendapat M. Umar Chapra yang menyatakan bahwa zakat juga berfungsi mendorong perputaran modal dan investasi sehingga mengurangi penumpukan harta yang tidak berputar (*idle saving/wealth*). Perputaran modal ini selanjutnya akan mendorong aktifitas di sektor riil, menyerap tenaga kerja, dan meningkatkan kapasitas produksi.

Secara mikroekonomi, zakat tidak mempunyai pengaruh terhadap Penawaran *Agregatif* (AS) karena zakat diterapkan dalam bentuk *quasi rent*, bukan seperti *value added tax* (pajak pertambahan nilai). Dengan memaksimalkan zakat, maka akan terjadi maksimum *quasi rent* (hasil usaha) dan maksimum keuntungan. Zakat merupakan bagian yang kecil dari *profit*.

Di sisi lain, *Value Added Tax* akan menciptakan *maximizing behavior* terhadap produsen yang berbeda dari kondisi jika tidak dikenai pajak karena produsen menghadapi *profit function* yang berbeda pula. Keuntungan atau *profit* menjadi lebih kecil dari sebelumnya. *Profit function*nya berbeda karena produsen kini menghadapi *profit range* yang berbeda, lebih kecil dari *profit function* jika tidak dikenai pajak. Serta *profit* yang lebih kecil pula, lebih kecil daripada *profit* jika tidak dikenai pajak.

Konsepsi *Proportional Tax* dalam *Khums* dan *Poll Tax* dalam *Jizyah* (Studi Kritis Terhadap Konsepsi *Lump-sum Tax*)

Dampak ekonomi antara *Proportional Tax* dengan *Lump-sum Tax* dapat diilustrasikan dalam gambaran GDP *long-run* yang berbentuk garis lurus berupa *trend* perkembangan dan dengan aktual GDP yang berbentuk fluktuatif (turun-naik) yang menggambarkan adanya *business cycle*. Bila digunakan sistem *Proportional Tax*,

amplitudonya akan menjadi lebih kecil, atau dalam istilah lain, yaitu *automatic stabilizer*. *Automatic (built-in) stabilizers* merupakan peralatan dari kebijakan fiskal yang secara otomatis menurunkan pengaruh fluktuasi dari aktifitas ekonomi.

Penerimaan *khums* dihitung *agregat* secara proporsional yaitu dalam prosentase dan bukan ditentukan nilai nominalnya. Secara ekonomi makro, hal ini akan menciptakan *built-in stability*, menstabilkan harga dan menekan inflasi ketika permintaan lebih besar daripada penawaran *agregat*. Dalam keadaan *stagnasi*, misalnya permintaan *agregat* turun menjadi lebih kecil daripada penawaran *agregat*, akan mendorong ke arah stabilitas pendapatan dan total produksi.

Adapun *jizyah* sama dengan *poll tax* karena orang-orang non muslim hanya dikenakan pungutan ini. Jumlah yang harus dibayar sama dengan jumlah minimum yang dibayar oleh orang Islam. Menurut Abu Ubayd sebagaimana dikutip Euis Amalia, tarif atau persentase untuk *poll tax* perlu memperhatikan keseimbangan antara kekuatan finansial subyek non-muslim yang dalam finansial moderen disebut sebagai *capacity to pay* dan kepentingan para penerima muslim. Tarif pajak kontraktual tidak dapat dinaikkan tapi dapat diturunkan jika terjadi ketidakmampuan membayar serius.

Studi Kritis Terhadap Utang dalam APBN Indonesia Untuk Menutup Budget Deficit

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.

Utang negara baik yang berasal dari utang dalam negeri maupun utang luar negeri merupakan hal yang kurang disukai dalam ekonomi syariah, terbukti dengan kenyataan bahwa Rasulullah dan *Khulafa` al-Rashidin* hanya sekali melakukan anggaran defisit. Dalam ilmu ekonomi hal ini akan mencegah ekspansi moneter yang selanjutnya mengontrol inflasi dan kestabilan nilai tukar uang. Utang yang dilakukan dalam jangka waktu yang panjang menunjukkan ketidakefektifan fungsi utang itu sendiri karena hal itu berarti melanggengkan *saving investment gap*.

Dalam hal posisi fiskal, hipotesisnya adalah defisit fiskal (lebih banyak pengeluaran daripada pendapatan) yang lebih tinggi mengakibatkan hutang publik atau hutang luar negeri lebih besar. Akibat selanjutnya membuat anggaran pemerintah kurang berkelanjutan, dan akan muncul lebih banyak hambatan dalam pemakaian instrumen-instrumen fiskal yang berarti kurang ketahanan atau lebih rentan terhadap guncangan ekonomi, *ceteris paribus*. Menurut Ibnu Taymiyyah, sebagaimana yang dikutip Euis Amalia, negara harus sejauh mungkin menghindari anggaran keuangan yang defisit dan ekspansi mata uang yang tak terbatas, sebab akan menimbulkan inflasi dan menciptakan ketidakpercayaan publik atas mata uang yang bersangkutan.

Pembiayaan anggaran wajib adalah mutlak. Namun jika semua sumber keuangan yang dimiliki negara telah dialokasikan ke belanja wajib tetapi belum mencukupi, maka kewajiban tersebut beralih menjadi kewajiban kaum muslimin. Ada 5 langkah pokok yang dapat ditempuh negara dalam mencari solusi

pembiayaan belanja wajib yang tidak dapat dipenuhi oleh sumber-sumber penerimaan dari harta milik negara, yaitu:

- a. Memperluas alokasi sumber-sumber pemilikan umum dari sebelumnya hanya digunakan untuk pos-pos yang secara langsung berhubungan dengan kepemilikan umum, menjadi seluruh pos belanja wajib yang tidak dapat dibiayai oleh sumber-sumber penerimaan harta milik negara.
- b. Pengalokasian harta zakat yang diprioritaskan pada sasaran yang sama dengan pos-pos belanja wajib yang masih termasuk delapan golongan yang berhak menerima zakat.
- c. Seandainya langkah pertama dan kedua belum dapat menutupi belanja wajib, pemerintah dapat memobilisir kaum muslimin agar menginfakkan sebagian hartanya untuk mengatasi kekurangan anggaran.
- d. Negara melakukan pinjaman kepada masyarakat baik dari kalangan individu maupun perusahaan swasta selama tidak mengandung unsur riba dan syarat-syarat yang menjerumuskan negara dan kaum muslimin pada kehinaan dan ketundukan kepada orang-orang kafir.
- e. Jika belum juga mencukupi, maka negara dapat menarik pajak dari kaum muslimin yang memiliki kelebihan harta.

Dengan langkah-langkah tersebut maka negara tidak akan jatuh pada perangkap utang (*debt trap*) yang menyerap sebagian besar pendapatan negara dan berakibat negara tidak memiliki banyak dana untuk membiayai pembangunan secara mandiri.

KESIMPULAN

Setelah melakukan pengkajian terhadap APBN Indonesia dan *Bayt al-Mal* sebagai sistem keuangan negara berbasis syariah, maka penulis mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Di dalam Ekonomi Islam, *Bayt al-Mal* merupakan institusi khusus yang menangani harta yang diterima negara dan mengalokasikannya bagi kaum muslim yang berhak menerimanya. *Bayt al-Mal* dengan pengertian seperti ini tidak lain adalah sebuah lembaga. Jadi, *Bayt al-Mal* adalah tempat penampungan dan pengeluaran harta, yang merupakan bagian dari pendapatan negara. Sistem keuangan negara di dalam pengaturan Islam telah terbukti berhasil mewujudkan kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan bagi muslim dan non muslim selama beberapa abad. *Bayt al-Mal* sebagai sistem keuangan negara berbasis syariah memiliki berbagai keunggulan komparatif dalam mekanisme kebijakan fiskalnya. Pos-pos pendapatan dalam sistem keuangan *Bayt al-Mal* terdiri dari tiga pos pemasukan utama yang masing-masing rinciannya memiliki banyak ragam jenis pemasukan.
 - a. Pertama, bagian *fay'i* dan *kharaj*. *Fay'i* adalah salah satu bentuk pampasan perang, dan *kharaj* adalah retribusi atas tanah atau hasil produksi tanah dimana para pemilik tanah taklukan tersebut membayar *kharaj* ke negara Islam.
 - b. Kedua, bagian pemilikan umum. Kepemilikan umum adalah izin dari *al-Shari'* kepada *jama'ah* (masyarakat) untuk secara bersama-sama memanfaatkan sesuatu. Kepemilikan umum meliputi segala sesuatu yang menjadi kebutuhan vital bagi masyarakat, segala sesuatu yang secara alami tidak bisa dimanfaatkan hanya oleh individu secara perorangan, dan barang tambang yang depositnya tidak terbatas, yaitu barang tambang yang jumlahnya sangat banyak.
 - c. Ketiga, bagian *sadaqah*. Bagian *sadaqah* terdiri dari zakat uang

dan perdagangan, zakat pertanian dan buah-buahan, zakat ternak unta, sapi, dan kambing.

2. Indonesia sebagai sebuah negeri yang dikaruniai berbagai sumber daya alam dalam jumlah potensi yang sebagian besarnya masuk dalam peringkat sepuluh besar di dunia, semestinya bisa menjadi negeri yang makmur dan sejahtera. Terlebih lagi dengan jumlah populasi penduduk yang sangat besar, jika dikelola dengan baik semestinya juga bisa menjadi faktor penggerak perekonomian yang potensial. Namun, fakta yang terlihat pada kondisi keuangan negara saat ini adalah besarnya jumlah hutang dalam APBN, yang berdampak pada besarnya defisit anggaran dari waktu ke waktu. Defisit yang terus terjadi ditutup lagi dengan andalan pembiayaan yang berasal dari utang, sehingga Indonesia semakin jauh masuk ke dalam perangkap utang (*debt trap*). Dengan mekanisme kebijakan fiskal yang sedang dijalankan saat ini, Indonesia hanya memiliki dua alternatif pemasukan utama, dari berbagai jenis ragam pungutan pajak dan dari pembiayaan utang baik dari dalam ataupun luar negeri. Sehingga dibutuhkan terobosan baru untuk mencari alternatif pemasukan yang inovatif, yang dalam kajian ekonomi juga berhasil menggerakkan roda perekonomian secara produktif.

SARAN

Melihat skema pembayaran utang yang dimiliki Indonesia saat ini, diperkirakan Indonesia tidak akan pernah terbebas dari jebakan utang sampai kapanpun. Ini berdampak pada semakin beratnya beban yang harus ditanggung masyarakat, karena penyelesaian utang dan bunganya semakin menyerap alokasi dana APBN. Kondisi produktifitas investasi masyarakat juga akan berkurang dengan diadakannya berbagai pungutan pajak

yang baru sebagai akibat upaya pemerintah mencari alternatif tambahan pemasukan negara. Dibutuhkan sebuah lompatan ekonomi bagi Indonesia untuk bisa terbebas dari jerat hutang, dengan pola kebijakan fiskal yang sangat berbeda dengan konsep yang sedang berjalan saat ini. Konsep yang ditawarkan itu adalah mekanisme kebijakan fiskal *Bayt al-Mal*, sebuah sistem keuangan negara berbasis syariah. Dengan perhitungan *Bayt al-Mal* berbasis syariah, surplus di jumlah penerimaan dapat digunakan untuk melunasi seluruh hutang Indonesia secepatnya, untuk kemudian Indonesia melesat menuju kesejahteraan dengan syariah.

Adapun implementasi sistem keuangan *Bayt al-Mal* dalam kehidupan praktis bernegara dan proses-proses perubahan yang perlu dilakukan dalam peralihan masing-masing pos pendapatan dan mekanisme pengeluaran, membutuhkan penelitian lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Muhammad Husain. *Studi Dasar-Dasar Pemikiran Islam*, "terj.", Zamroni. Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002.
- Amalia, Euis. *Sejarah Pemikiran Ekonomi: Dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*. Jakarta: Pustaka Asatruss, 2005.
- Asosiasi Pertambangan Indonesia dalam <http://www.ima-api.com/index.php>
- Budiman, Mochammad Arif. "Institusionalisasi Zakat: Transformasi Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia (1968-2001)". Tesis-PPs IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2002.
- Himpunan Pemerhati Lingkungan Hidup dalam <http://www.hpli.org/tambang.php>
- Karim, Adiwirman A. *Ekonomi Makro Islami*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Khan, Adnan. *Kapitalisme di Ujung Tanduk: Tinjauan atas Krisis Global, Krisis Minyak, Krisis*

- Pangan, dan Bagaimana Sistem Ekonomi Islam Mengatasinya*, “terj.”, MR Adhi. Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2008.
- Mannan, MA. *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, “terj.”, M. Nastangin. Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1995.
- 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.
- Nabhani (al), Taqiy al-Din. *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, “terj.”, Maghfur Wachid. Surabaya: Risalah Gusti, 1996.
- Nota Keuangan dan RAPBN 2015 dalam <http://www.anggaran.depkeu.go.id>
- Pusat Kebijakan Pendapatan Negara-Badan Kebijakan Fiskal dalam <http://www.tarif.depkeu.go.id>
- Rahman, Afzalur. *Doktrin Ekonomi Islam*, “terj.”, Soeroyo Natangin. Yogyakarta, Dana Bhakti Wakaf, 1995.
- Sudarsono, Edilius. *Kamus Ekonomi, Uang dan Bank*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001.
- Tahrir (al), Hizb. *Struktur Negara Khilafah*, “terj.”, Yahya A.R. Jakarta: Tim HTI-Press, 2006.
- Tambunan, Tulus. *Memahami Krisis: Siasat Membangun Kebijakan Ekonomi*. Jakarta: LP3ES, 2011.
- Tunggal, Amin Widjaja. *Kamus Bisnis dan Manajemen*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1995.
- Utomo, Sutadi Pudjo. *Kedaulatan Migas dan Production Sharing Contract Indonesia*. Jakarta: Reforminer Institutions, 2010.
- Zallum, Abdul Qadim. *Sistem Keuangan di Negara Khilafah*, “terj.”, Ahmad S. Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002.