

BAB II

LANDASAN TEORI DAN KAJIAN LITERATUR

.1. Telaah Literatur

Bab ini akan menguraikan beberapa teori dalam perspektif Islam, studi pustaka dan hasil penelitian empiris yang terkait dengan tujuan penelitian yang ada.

2.1.1. Kesejahteraan Masyarakat

Terdapat beberapa cara untuk mengukur tingkat kesejahteraan suatu masyarakat. *United Nations Research for Social Development (UNRISD)* dalam menganalisa kesejahteraan antar negara dengan menciptakan indeks taraf pembangunan dari negara-negara maju dan negara sedang berkembang berdasarkan kepada sifat dari jenis data berikut:

- 1) Tingkat harapan hidup (*life expectancy*)
- 2) Presentase Produk Domestik Bruto (PDB) yang berasal dari industri-industri pengolahan (*manufacturing*)
- 3) Konsumsi energi per kapita
- 4) Konsumsi listrik per kapita
- 5) Konsumsi baja per kapita
- 6) Nilai per kapita perdagangan luar negeri
- 7) Produk pertanian
- 8) Pendapatan per kapita Produk Nasional Bruto (PNB)
- 9) Presentase anak-anak yang belajar di sekolah dasar dan menengah
- 10) Presentase anak-anak yang belajar di sekolah kejuruan
- 11) Jumlah surat kabar
- 12) Jumlah telepon
- 13) Jumlah radio
- 14) Jumlah penduduk di kota-kota yang mempunyai 20.000 penduduk atau lebih.
- 15) Konsumsi protein hewani per kapita
- 16) Presentase laki-laki dewasa yang bekerja di sektor pertanian

17) Presentase tenaga kerja (dari keseluruhan tenaga kerja yang mempunyai pekerjaan).

Indikator kesejahteraan memiliki arti penting untuk mengetahui hasil atau dampak dari pembangunan (Koelle dalam Bintarto, 1983). Sebagai terjemahan atas konsep *Growth with Equity*, Morris (1979) yang memperkenalkan konsep pengukuran kesejahteraan dengan konsep PQLI (*Physical Quality of Life Index*) mengemukakan pentingnya indikator sosial disamping indikator ekonomi dalam mengukur kesejahteraan. PQLI yang dikembangkan oleh Morris tersebut merupakan indeks komposit dari tiga variabel yaitu Angka Kematian Bayi (AKB), Angka Harapan Hidup umur satu tahun, dan Angka Melek Huruf. Indikator sosial dapat diharapkan menjadi petunjuk singkat hasil pembangunan di bidang sosial yang telah dijalankan.

Pada awal tahun 1990, untuk pertama kali diperkenalkan metode baru dalam mengukur kesejahteraan oleh UNDP (*United Nation Development Programme*) melalui laporan tahunannya Human Development Report (HDR). Metode baru tersebut adalah HDI atau *Human Development Index*. HDI merupakan ukuran agregat pembangunan manusia yang meliputi indikator angka harapan hidup, pendidikan, dan paritas daya beli (Beni, 1996). HDI merupakan penyempurnaan terhadap PQLI. Jika dalam PQLI ukuran ekonomi tidak digunakan, maka dalam HDI variabel GNP perkapita dikombinasi dengan Angka Melek Huruf dan Angka Harapan Hidup.

HDR semula digagas oleh ekonom Pakistan, Mahbubul Haq, guna menjawab kekecewaan terhadap *World Development Reports* (WDR) atau Laporan Pembangunan Dunia yang dikeluarkan Bank Dunia. Laporan Pembangunan Dunia dipandang banyak pihak lebih berfokus kepada aspek fisik pembangunan, sementara HDR seperti yang dikatakan Sukamdi (1996), selalu berupaya menekankan bahwa pembangunan manusia merupakan usaha untuk *increasing people's choices*. Pentingnya unsur manusia dalam pembangunan tampak secara jelas sejak diterbitkannya Human Development Report (HDR) oleh UNDP tahun 1990 (Sukamdi, 1996).

Didukung oleh ahli-ahli yang menaruh perhatian pada aspek-aspek nonfisik

pembangunan, termasuk pemenang nobel ekonomi yaitu Amartya Sen. HDR disusun terutama untuk membantu tiap pemerintah yang rakyatnya hidup dalam kemiskinan dan kesusahan untuk mengembangkan model pembangunan yang secara holistik memperbaiki kualitas kehidupan manusia, bukan hanya mempertinggi pendapatan per kapita yang bisa saja menyembunyikan ketimpangan (Berlian, 2006).

Untuk mengetahui HDI, terlebih dahulu harus dicari indeks dari variabel penentu utama HDI yaitu indeks harapan hidup, indeks pencapaian pendidikan, dan indeks pendapatan. Indeks pencapaian pendidikan didapatkan dari perhitungan terhadap indeks melek huruf dan indeks lama sekolah. Nilai dari masing-masing indeks ditentukan melalui perhitungan indikator setiap komponen HDI yang telah dikurangi nilai minimum konstanta dari tiap komponen HDI yang telah ditetapkan UNDP. Hasil pengurangan tersebut kemudian dibandingkan dengan selisih antara nilai maksimum dengan nilai minimum konstanta komponen HDI oleh UNDP.

HDI adalah indikator yang digunakan untuk mengukur salah satu aspek penting yang berkaitan dengan kualitas dari hasil-hasil pembangunan ekonomi, yakni derajat perkembangan manusia. HDI juga mengartikan definisi kesejahteraan secara lebih luas dari sekedar Pendapatan Domestik Bruto (PDB).

Kesejahteraan dalam pandangan Islam adalah bukan dalam konteks semata-mata diperoleh dari kekayaan material, yang setiap tahun dapat diukur dengan statistik pendapatan nasional, tetapi juga kesejahteraan rohani di dunia dan akhirat. Sekalipun tujuan materi belum tentu bertentangan dengan kesejahteraan rohani, namun bila terdapat pertentangan, kesejahteraan rohani harus diutamakan. (Sairi, 2005).

Salah satu tantangan kebijakan publik adalah mewujudkan negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan adalah sistem yang memberikan peran lebih besar kepada negara untuk mengalokasikan dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya (Spicker, 1988).

2.1.2. Peran Korupsi terhadap Kesejahteraan Masyarakat

Korupsi adalah fenomena umum di seluruh dunia. Salah satu tantangan kebijakan publik adalah mewujudkan negara kesejahteraan dan pemberantasan korupsi. Definisi-definisi tentang korupsi bermacam-macam. Tidak ada definisi korupsi yang baku. Istilah korupsi secara literal juga tidak dikenal dalam khasanah Islam klasik. Hal ini wajar karena memang korupsi adalah istilah kontemporer yang diserap dari bahasa Latin Korupsi (dalam bahasa Latin: *corruptio* dari kata kerja *corrumpere* sama artinya dengan busuk, rusak, menggoyahkan, memutarbalik, menyogok).

Korupsi dapat didefinisikan sebagai tindakan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara yang mendapatkan amanah dari rakyat untuk mengelola kekuasaan demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Definisi korupsi yang sering dipakai (khususnya oleh lembaga *Transparency International*) yaitu perilaku pejabat publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang secara tidak wajar dan tidak legal memperkaya diri atau memperkaya mereka yang dekat dengannya, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. Definisi TI lebih menekankan tentang bahaya korupsi yang terjadi pada level birokrasi, atau lebih khususnya terhadap penyalahgunaan jabatan. Definisi ini mencakup hampir semua penyuaapan aktif atau pasif antara pegawai publik dan orang pribadi, seperti dalam definisi *Swiss Agency for Development and Corruption*, dimana korupsi diartikan sebagai tingkah laku orang yang mempunyai tugas-tugas publik atau swasta adalah korup, jika mereka melanggar kewajiban mereka demi keuntungan apa saja yang tidak dapat dibenarkan.

Definisi di atas sejalan dengan definisi yang diberikan oleh Prof. Robert Klitgaard yaitu: "Menggunakan jabatan untuk kepentingan pribadi" (Klitgaard, 2000). Sebelumnya Klitgaard memberikan definisi korupsi yang lebih khusus, yaitu: "Korupsi ada apabila seseorang secara tidak halal meletakkan kepentingan pribadinya di atas kepentingan rakyat serta cita-cita yang menurut sumpah akan dilayaninya" (Klitgaard, 1988).

Menurut *Worldbank*, korupsi didefinisikan " *the abuse of public power for private benefit*", penyalahgunaan kekuatan publik untuk kepentingan pribadi

(Tanzi, 1998, USAID, 1999). Keuntungan pribadi diartikan bukan hanya kepada seseorang, tetapi juga kepada suatu partai politik, suatu kelompok tertentu dalam masyarakat, suku, teman atau keluarga. Berdasarkan definisi di atas korupsi hanya terjadi pada tingkat birokrasi, dan tidak terjadi pada sektor swasta (*private*).

Korupsi mempunyai ciri-ciri khas seperti berikut (Stueckelberger, 2002) :

1. Merupakan sarana untuk mendapatkan sesuatu
2. Jenis kegiatan yang tersembunyi dan tidak transparan
3. Pencarian keuntungan pribadi secara tidak sah
4. Pendapatan sesuatu yang bukan haknya secara tidak sah
5. Penggunaan dana secara tidak efisien
6. Sering berhubungan dengan pemerasan, penyalahgunaan posisi publik, nepotisme
7. Penyalahgunaan kepercayaan
8. Perusakkan integritas moral dan etos umum, dan
9. Pelanggaran hukum dengan disintegrasi kesadaran hukum

Korupsi, tampaknya sudah membudaya dan bukan semata milik strata atas dalam jajaran pemerintahan. Berkaitan dengan persoalan ini, secara hierarki, korupsi dianggap sudah menjadi fenomena yang lekat mulai dari instansi pemerintahan di level pusat hingga tingkat lokal. Motif melakukan korupsi berhubungan dengan banyak hal. Secara politik, motif orang melakukan korupsi yaitu untuk mendapatkan kekuasaan dan secara ekonomi untuk mendapatkan akses lebih ke sumber-sumber ekonomi dengan tujuan akhir untuk mendapatkan pendapatan lebih.

Secara substansif istilah korupsi dapat disetarakan dengan beberapa tindakan lain yang dilarang di dalam Islam, yang menunjukkan berbagai bentuk penyalahgunaan amanah publik untuk kepentingan pribadi. *Pertama*, korupsi dapat disetarakan dengan tindakan pejabat atau birokrat menyalahgunakan atau menggelapkan hak milik publik yang dipercayakan kepadanya untuk kepentingan pribadi.

Di dalam salah satu hadits Rasulullah saw pernah bersabda, “*Barangsiapa di antara kalian yang telah kami tunjuk untuk mengurus suatu pekerjaan, lalu ia*

menyembunyikan sehelai benang atau lebih, maka benda itu akan menjadi rantai belunggu yang akan didatangkan. bersamanya kelak di hari kiamat..." (H.R. Muslim). Di dalam hadits lain yang diriwayatkan oleh Zaid ibn Khalid al-Juhani juga disebutkan bahwa salah seorang sahabat meninggal pada waktu penaklukan Khaibar. Sahabat-sahabat yang lain melaporkan hal itu kepada Rasulullah, yang kemudian bersabda, *"Shalatkanlah kawanmu itu"*. Maka berubahlah wajah orang-orang karena sabda tersebut. Kemudian Rasulullah bersabda, *"Kawanmu itu telah melakukan ghulul dalam perang"*. Maka kami pun memeriksa barang-barangnya, hingga kemudian kami temukan manik-manik orang Yahudi yang harganya tidak mencapai dua dirham" (H.R. Abu Daud, Ahmad dan Ibn Majah).

Dalam konteks hadits tersebut, *ghulul* berarti penggelapan hak milik publik karena pada dasarnya harta rampasan perang merupakan hak bersama yang baru akan dibagikan kemudian sesudah peperangan usai. Rasulullah SAW tetap menunjukkan ketidaksukaannya atas penggelapan ini meskipun nilai barang yang digelapkan begitu kecil. Terbukti, bahwa Rasulullah SAW tetap memberikan sanksi (hukuman) kepada si pelaku dengan keengganannya menshalatkan jenazah yang bersangkutan.

Kedua, korupsi dapat disetarakan dengan tindakan mengambil manfaat dari kedudukan publik untuk kepentingan sendiri meskipun hal itu tidak secara langsung mengurangi hak milik umum atau hak layanan umum. Di antaranya adalah menerima hadiah (gratifikasi). Sebagaimana dijelaskan dalam hadits berikut, *"Barangsiapa yang kami berikan tugas untuk mengerjakan sesuatu, dan kami beri upah menurut semestinya, maka apa yang ia ambil lebih dari upah yang semestinya itu adalah ghulul"* (H.R. Abu Daud).

Diriwayatkan dari Abu Humaid as-Sa'idi bahwa Rasulullah menugaskan seorang amil untuk mengumpulkan zakat. Ketika amil tersebut tiba seusai menjalankan tugasnya, ia mengatakan, *"Ini adalah (hasil pungutan zakat) untuk kalian (Baitul Maal) dan yang ini adalah hadiah yang telah diberikan orang kepadaku."* (Mendengar kata-kata itu) Rasulullah berkata, *"Mengapa kamu tidak duduk saja di rumah ayah atau ibumu untuk melihat diberi hadiah atau tidak?"*

Kemudian sehabis shalat Rasulullah saw berdiri, membaca hamdalah, dan berkata, “Amma ba'du. Mengapakah seorang amil yang diserahi tugas memungut zakat, kemudian ia datang dan mengatakan, ‘ini untuk kamu dan yang ini adalah hadiah yang diberikan untukku’. Mengapa ia tidak duduk saja di rumah ayah atau ibunya untuk mengetahui apakah diberi hadiah atau tidak. Demi Allah yang jiwa Muhammad di tangan-Nya, tiada seseorang yang menyembunyikan sesuatu, melainkan ia akan menghadap di hari kiamat memikul di atas lehernya...” (HR. Bukhary dan Muslim).

Ketiga, korupsi dapat pula disetarakan dengan tindakan-tindakan memanfaatkan kedudukan publik untuk memberi keuntungan (manfaat) kepada pihak lain secara tidak sah dengan imbalan-imbalan tertentu berupa uang, barang, atau fasilitas. Dengan kata lain, korupsi dapat disetarakan dengan suap-menyuap (risywah), baik yang dilakukan secara eksplisit maupun implisit. Rasulullah SAW di dalam hadits yang diriwayatkan oleh At-Tabrani (Tarjih, 2006) pernah berkata, “Allah melaknat penyuap, yang disuap dan perantara keduanya”.

Keempat, korupsi dapat disetarakan dengan tindakan memanfaatkan kedudukan publik untuk memberi keuntungan kepada pihak lain secara tidak halal, meski hal-hal tersebut tidak dikaitkan dengan imbalan-imbalan tertentu berupa uang, barang, atau fasilitas. Di antaranya adalah nepotisme di dalam penunjukan pekerjaan. Rasulullah SAW bersabda, “Barangsiapa mengangkat seseorang dari kelompoknya untuk suatu jabatan tertentu, padahal ada orang yang lebih disukai Allah daripada orang tersebut, maka sesungguhnya ia telah mengkhianati Allah, rasul-Nya, dan kaum mukmin” (HR Hakim).

Selain itu, Rasulullah SAW juga menegaskan di dalam hadits lain, “*Dari Abu Hurairah berkata: Rasulullah SAW bersabda, ‘Jika amanah disia-siakan, maka tunggulah saatnya (kehancuran). Abu Hurairah bertanya: Bagaimana cara amanat disia-siakan wahai Rasulullah? Rasul menjawab, ‘Jika suatu perkara diserahkan kepada orang yang bukan ahlinya, maka tunggulah saatnya’*” (HR. Bukhari).

Bentuk dan motif korupsi dapat berbeda-beda, yaitu dijelaskan sebagai berikut (Stueckelberger, 2002):

1. Korupsi kemiskinan (*corruption of poverty*), umumnya disebut “korupsi kecil” (*petty corruption*), yaitu berakar dalam kemiskinan (Sebagai contoh jika pegawai-pegawai pemerintah tidak menerima gaji atau gajinya tidak mencukupi kehidupan).
2. Korupsi kekuasaan (*corruption of power*), umumnya disebut “korupsi besar” (*grand corruption*), yaitu berakar dari adanya nafsu untuk memiliki lebih banyak kekuasaan, pengaruh, dan kesejahteraan atau dalam mempertahankan kekuasaan dan posisi ekonomi yang telah dimiliki.
3. Korupsi untuk mendapatkan sesuatu (*corruption of procurement*) dan korupsi untuk mempercepat urusan (*corruption of acceleration*) dimaksudkan untuk mendapat barang atau pelayanan yang jika tanpa korupsi tidak bisa diperoleh atau tidak tepat waktu atau hanya dengan biaya administratif yang lebih besar.

Syed Hussein Alatas dalam *Corruption Its Nature, Causes and Functions* membedakan tujuh tipologi korupsi yang berkembang selama ini, yaitu, *Pertama, transactive corruption*, yakni korupsi yang menunjukkan adanya kesepakatan timbal-balik antara pihak penyuap dan penerima suap demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh keduanya. Tipologi ini umumnya melibatkan dunia usaha dan pemerintah atau masyarakat dan pemerintah. *Kedua, extortive corruption* (korupsi yang memeras), yakni pihak pemberi dipaksa untuk menyuap untuk mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, dan hal-hal yang dihargainya. *Ketiga, investive corruption*, yakni korupsi dalam bentuk pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang diharapkan akan diperoleh di masa yang akan datang.

Tipe *keempat* adalah *supportive corruption*, korupsi yang secara tidak langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain untuk melindungi dan memperkuat korupsi yang sudah ada. *Kelima, nepotistic corruption*, yakni korupsi yang menunjukkan tidak sahnya teman atau sanak famili untuk memegang jabatan dalam pemerintahan atau perilaku yang memberi tindakan yang mengutamakan dalam bentuk uang atau lainnya kepada teman atau

sanak famili secara bertentangan dengan norma dan aturan yang berlaku.

Keenam, defensive corruption, yakni perilaku korban korupsi dengan pemerasan untuk mempertahankan diri. George L. Yaney dalam *The Systematization of Russian Government* (1973) menjelaskan bahwa pada abad ke-18 dan 19, para petani Rusia menyuap para pejabat untuk melindungi kepentingan mereka. Tipe ini bukan pelaku korupsi, karena perbuatan orang yang diperas bukanlah korupsi. Hanya perbuatan pelaku yang memeras sajalah yang disebut korupsi. *Ketujuh, autogenic corruption* adalah korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang diri.

Secara substantif, korupsi adalah pencurian melalui penipuan dalam situasi yang mengkhianati kepercayaan. Jika berpegang pada pengertian ini, maka tradisi korupsi telah merambah ke seluruh dimensi kehidupan manusia secara sistematis, sehingga masalah korupsi merupakan masalah yang bersifat lintas-sistemik dan melekat pada semua sistem sosial, baik sistem feodalisme, kapitalisme, komunisme, maupun sosialisme (Aditjondro, 1998).

Contoh-contoh berikut ini merupakan dampak-dampak korupsi (khususnya berhubungan dengan korupsi ukuran berat, namun juga dalam korupsi ukuran kecil) (Stueckelberger, 2002) :

1. Pengembangan kesejahteraan atau pembangunan (*development*) yang salah arah (*wrong allocation of resources*) di sektor-sektor vital masyarakat (misalnya telekomunikasi, kesehatan, energi, sistem lalu lintas/transpor, pertahanan), Dimana investasi tidak berdasarkan kebutuhan yang mendesak di bidang ekonomi, sosial dan politik, melainkan berdasarkan pembayaran suap yang paling tinggi dapat diharapkan.
2. Beban hutang yang semakin tinggi, jika investasi untuk proyek-proyek pembangunan (*development*) tidak berdampak pada pengembangan kesejahteraan atau keuntungan ekonomi yang dibutuhkan, sehingga mempersulit pembayaran bunga hutang atau pembayaran kembali hutang.
3. Kekurangan pajak dan pendapatan-pendapatan publik lain untuk tugas-tugas umum, karena pejabat-pejabat pajak yang korup, sehingga rasa tanggung jawab untuk membayar pajak juga rendah.

4. Penggelapan pembayaran pajak karena uang korupsi tidak terkena pajak.
5. Risiko-risiko keamanan, kesehatan, dan lingkungan hidup yang semakin tinggi.
6. Pengaruh terhadap persaingan di pasar yang tidak adil.
7. Ketidakefisienan ekonomi.
8. Menghambat investor-investor yang potensial dalam mengembangkan kesejahteraan.
9. Jarak kesejahteraan (antar golongan yang kaya dan yang miskin) semakin besar
10. Terjadi intransparansi keuangan publik sehingga timbul kemungkinan untuk dapat diintervensi oleh - mafia.
11. Kehilangan kepercayaan oleh negara dari masyarakat.
12. Integritas moral individu-individu dan lembaga-lembaga diperlemah dan semakin tidak dipercaya.
13. Keruntuhan demokrasi, karena keputusan-keputusan transparan adalah prasyarat untuk demokrasi.
14. Sistem hukum diperlemah, termasuk kontrol dari negara hukum dan pemerintah yang tidak dapat berfungsi lagi.
15. Mendukung sistem-sistem diktator.
16. Kerja sama dalam bidang pengembangan kesejahteraan (baik publik maupun swasta) semakin tidak diterima, dipercaya dan didukung.

Dampak negatif dari korupsi menurut Bailey (1960) dalam tulisannya yang berjudul *The Effect of Corruption in a Developing Nations*, adalah sebagai berikut:

1. Korupsi merupakan kegagalan pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkannya. Misalnya jika lisensi untuk perusahaan-perusahaan dalam negeri direncanakan untuk menjamin agar sumber-sumber yang langka dimanfaatkan untuk proyek-proyek yang mendapat prioritas utama dalam segi pembinaan pembangunan ekonomi jangka panjang, maka korupsi menyebabkan kerugian karena menghalangi pembangunan ekonomi secara keseluruhan.

2. Korupsi menyebabkan kenaikan biaya administrasi.
3. Jika korupsi terjadi dalam bentuk komisi, akan mengakibatkan berkurangnya jumlah dana yang seharusnya dipakai untuk keperluan masyarakat umum. Hal ini merupakan pengalihan sumber-sumber kepentingan umum untuk keperluan perorangan.
4. Korupsi mempunyai pengaruh buruk pada pejabat-pejabat lain dari aparat pemerintahan. Korupsi dalam hal ini menyebabkan merosotnya moral dan akhlak, karena setiap orang berpikir, mengapa hanya ia saja yang harus menjunjung akhlak yang tinggi.
5. Korupsi menurunkan martabat penguasa dalam pandangan khalayak umum, serta mengurangi kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.
6. Korupsi menyebabkan keputusan publik dipertimbangkan berdasarkan uang dan bukan berdasarkan kebutuhan manusia.

Bayley menyatakan terdapat identifikasi faktor-faktor pengaruh korupsi yang dilakukan oleh Alatas (1987). Menurutnya, korupsi membawa pengaruh sebagai berikut:

1. Menimbulkan ketidakefisienan yang menyeluruh didalam birokrasi.
2. Dalam bidang ekonomi, korupsi menimbulkan beban yang harus dipikul oleh masyarakat. Sebagai implikasi dari tingginya korupsi misalnya, akan membuat harga-harga menjadi lebih mahal, disamping beban berupa pajak dan pungutan lain yang sah. Selain itu, manipulasi pajak yang dilakukan oleh orang yang korup, harus ditutup dengan pajak dari warga negara yang jujur. Selanjutnya secara ekonomis korupsi juga menimbulkan biaya-biaya baru, serta mengabaikan produktivitas dan kesejahteraan rakyat.
3. Pengaruh lainnya seperti larinya tenaga ahli ke luar negeri, lahirnya berbagai bentuk ketidakadilan yang tidak terhitung banyaknya. pemerintah yang mengabaikan tuntutan terhadap kelayakan pemerintahan, sikap masa bodoh yang meluas, kelumpuhan psikologis dalam arti tidak terdapat kreativitas kerja yang terbit dari suasana yang sehat, menimbulkan jenis kejahatan lain dalam masyarakat, melemahnya semangat perangkat birokrasi dan mereka yang menjadi korban, dan sebagainya.

Kekuasaan yang cenderung korup bisa ditepis ketika hadir kekuasaan yang amanah, adil, dan demokratis serta memiliki visi dan komitmen yang jelas tentang *clean government* dan *good governance*. Kepemimpinan yang amanah adalah kepemimpinan yang mengedepankan keteladanan, transparansi, dan akuntabilitas dalam memegang kekuasaan. Kepemimpinan yang adil adalah kepemimpinan yang mengedepankan supremasi hukum dan memberlakukan hukum bagi semua pihak atas dasar rasa keadilan masyarakat tanpa sikap diskriminatif.

Kepemimpinan yang demokratis adalah kepemimpinan yang partisipatif dan dalam konstelasi *checks and balances* antar unit-unit suprastruktur politik maupun infrastruktur politik.

Konsepsi korupsi menurut sejarawan Ongokham dalam Ikhwan (2005) mulai ada ketika orang melakukan pemisahan antara keuangan pribadi dengan keuangan umum, artinya korupsi mulai dikenal saat orang mengenal sistem politik modern. Sistem politik tradisional tidak mengenal pemisahan antara uang negara dengan uang penguasa (Raja). Prinsip pemisahan antara uang negara dengan uang pribadi muncul di barat sejak permulaan abad ke-19 setelah adanya revolusi Perancis, Inggris, dan Amerika. Sejak saat itu penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi khususnya dalam soal keuangan dianggap sebagai tindak korupsi.

Namun demikian konsep pemisahan antara uang negara dengan uang pribadi kehadirannya tidak hanya dimonopoli oleh barat, dalam sejarah Islam kerangka konsep pemisahan antara uang negara dan uang pribadi sudah mulai diperkenalkan oleh Nabi dan para sahabat. Di zaman khalifah Umar bin Khottob sudah ada pemisahan antara uang umat dengan uang pribadi, bahkan khalifah Umar tidak mau menggunakan uang umat kecuali apa yang menjadi bagiannya sebagai khalifah.

Korupsi merupakan salah satu penghambat terbesar perkembangan ekonomi dan manusia. Korupsi mempersulit pembangunan ekonomi dengan membuat distorsi dan ketidak efisienan yang tinggi. Ketua *Transparency International*, Huguette Labelle, menyatakan "ditengah dekade kemajuan negara-negara yang telah berhasil melahirkan Hukum dan peraturan anti korupsi, korupsi mengungkung jutaan warga dalam kemiskinan". Hasil survey *Transparency*

International, menunjukkan betapa masih banyak hal yang harus dilakukan untuk perbaikan kehidupan penduduk miskin di dunia. Kaitan antara korupsi dan kemiskinan memang tidak bisa dikuantifikasi dan langsung. Tapi dalam beberapa pendekatan, hubungan sebab akibat antara keduanya bisa dijelaskan.

Secara ekonomi keberadaan korupsi akan mengganggu mekanisme transmisi pendapatan dan kekayaan, sehingga timbulnya korupsi akan menyebabkan timbulnya kesenjangan pendapatan. Dengan menggunakan studi lintas negara Mauro (studi kasus tahun 1995, 1997, dan 2004) menunjukkan bahwa korupsi berhubungan negatif dengan pertumbuhan ekonomi. Penelitian Mauro ini menunjukkan bahwa korupsi memberikan konsekuensi antara lain, pertama, melemahkan investasi dan menyebabkan pertumbuhan ekonomi menjadi berkurang. Kedua, terjadinya *talent miss allocated*. Artinya korupsi menempatkan orang bukan pada tempatnya. Ketiga, aliran pinjaman dan hibah dari luar negeri mengalami ketidaktepatan alokasi. Fenomena ini biasanya terjadi pada negara-negara berkembang yang sangat mengandalkan utang dan bantuan luar negeri, termasuk Indonesia. Keempat, melemahnya penerimaan pemerintah dari pajak, sehingga akan mempengaruhi komposisi pengeluaran pemerintah. Hal ini akan berdampak terhadap semakin tidak baiknya penyediaan barang dan jasa publik (baik kuantitas dan kualitas).

Penelitian Dewi (2002) menunjukkan bahwa korupsi memberikan pengaruh yang negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, investasi domestik, dan investasi asing langsung untuk negara-negara anggota ASEAN. Kesimpulan ini sejalan dengan hasil dari penelitiannya Mauro.

Namun tidak semua korupsi akan menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi, seperti yang dikemukakan oleh Leff (1964) dan Huntington (1968) bahwa tidak semua korupsi berdampak buruk terhadap perekonomian. Korupsi yang bersifat "*speed money*" berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dijelaskan yaitu dengan keberadaan suap maka para pengusaha terhindar dari adanya penundaan birokrasi, sehingga semua urusan yang berkaitan dengan birokrasi akan berjalan lancar yang berdampak terhadap semua kegiatan usaha berjalan sesuai dengan rencana dan harapan. Klitgaard (2000) menyatakan

bahwa tersedianya "dana taktis" pimpinan birokrat pemerintah terkadang diperlukan untuk mempercepat proses pelaksanaan kegiatan.

Keberadaan korupsi yang menyebabkan melemahnya pertumbuhan ekonomi berdampak terhadap meningkatnya kemiskinan, terutama untuk negara-negara sedang berkembang. Korupsi mengurangi efisiensi usaha peningkatan kesejahteraan, menciptakan ketidakadilan, melemahkan demokrasi, membuat yang kaya menjadi lebih kaya dan mendukung para diktator. Korupsi juga akan menyebabkan berkurangnya investasi domestik dan asing, berkurangnya penerimaan pajak dan melemahkan jiwa kewirausahaan, berkurangnya pengeluaran pemerintah, sehingga komposisi pengeluaran pemerintah terjadi ketidaktepatan alokasi. Dampak terakhirnya akan melemahkan pertumbuhan ekonomi, penyediaan barang publik, dan mengganggu sistem jaminan sosial. Hal ini akan berdampak terhadap semakin meningkatnya angka kemiskinan (Chetwynd, 2003). Terjadinya korupsi dapat berpengaruh tidak langsung terhadap meningkatnya angka kemiskinan melalui transmisi pertumbuhan ekonomi, dan akan berpengaruh langsung jika korupsi terjadi pada program-program anti kemiskinan.

Lebih jauh, Tanzi (1998) menunjukkan beberapa alasan mengapa korupsi dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. *Pertama*, korupsi mengurangi kemampuan pemerintah untuk menentukan pengawasan yang diperlukan untuk memperbaiki kegagalan pasar. Misalnya, korupsi mengurangi kemampuan pemerintah untuk menjalankan peran pengawasan terhadap aktivitas-aktivitas perdagangan, industri, dan perbankan. Bahkan, walaupun intervensi pemerintah dilaksanakan, maka kebijakan tersebut sangat dimungkinkan akan memperburuk kegagalan pasar. *Kedua*, korupsi mendistorsi insentif. Dalam lingkungan masyarakat yang korup, masing-masing individu melakukan berbagai aktivitas *rent-seeking* dan bukan melakukan aktivitas-aktivitas yang bersifat produktif. Dalam kasus-kasus tertentu, korupsi justru mengarahkan masyarakat kepada aktivitas-aktivitas yang memberikan nilai tambah negatif (Murphy, Shleifer, dan Vishny, 1993). *Ketiga*, korupsi berperan sebagai pajak arbitrer. Sifat korupsi menyebabkan beban materi yang sangat besar karena biaya untuk mencari

birokrat-birokrat penerima suap juga harus dimasukkan bersama-sama dengan biaya negosiasi dan pembayaran suap. Apalagi kesepakatan-kesepakatan yang dibuat berdasarkan suap sangat rentan untuk dilanggar ketika kesepakatan-kesepakatan tersebut melibatkan birokrat cukup banyak. *Keempat*, korupsi mengurangi atau bahkan merusak peran fundamental pemerintah dalam menegakkan perlindungan hak milik. Ketika seseorang dihalangi untuk menuntut hak kepemilikannya, atau seseorang yang lain dapat melepaskan diri dari tanggung jawab atas kontrak oleh karena korupsi, sehingga peran fundamental pemerintah terdistorsi dan akibatnya pertumbuhan ekonomi akan terganggu.

Didin (2003) dalam penelitian yang bertopik relasi tingkat demokrasi dengan tingkat kesejahteraan bangsa, menemukan bahwa salah satu hal yang paling krusial secara ekonomi (baca: ekonomi-politik) yang pada gilirannya mempengaruhi demokrasi politik adalah korupsi. Dalam observasinya yang lain, juga diperlihatkan posisi Indonesia di antara negara-negara lain dalam hubungannya antara demokrasi politik, korupsi, dan kesejahteraan ekonomi. Data-data bersumber dari *Human Development Report* UNDP, *World Development Report* Bank Dunia, *Freedom House* dan *Transparency International*. Dengan menggunakan data-data tersebut, penulis melakukan pengolahan data untuk menguji hubungan-hubungan antara (1) tingkat demokrasi (diambil dari angka *freedom index*/FI yang angkanya dari satu sampai dengan tujuh, mendekati satu semakin baik yang merupakan rata-rata antara *index political right* dan *civil liberties*) dan tingkat kesejahteraan (rata-rata antara *income* per kapita (Y/cap) dan *Human Development Index*/HDI yang nilainya antara 0 dan 1, mendekati 1 semakin baik), (2) tingkat demokrasi dengan korupsi (*Corruption Perception Index*/CPI yang nilainya 1 sampai dengan 10, mendekati 10 semakin baik), dan (3) tingkat kesejahteraan dengan korupsi. Dilakukan pengujian yang memperbandingkan posisi Indonesia di antara 70 negara lainnya (*cross section analysis*), dalam periode 1998-2005 (periode era reformasi Indonesia).

Pengujian itu sengaja dilakukan untuk melihat bagaimana posisi Indonesia di antara negara-negara lain dalam kaitan dengan ketiga hubungan-hubungan tersebut. Kemudian dilakukan pengujian bagaimana kemajuan secara historis

(*time series*) yang dicapai Indonesia selama proses reformasi (1998-2005) untuk tiga hal yakni demokrasi politik, pemberantasan korupsi, dan kesejahteraan ekonomi. Dengan pengujian empiris tersebut diharapkan dapat melihat gambaran lebih objektif terhadap peristiwa sangat penting dalam proses pembentukan peradaban ke depan (demokrasi politik, pemberantasan korupsi, dan kesejahteraan ekonomi) bagi bangsa Indonesia.

Hasil-hasil pengujian tersebut ternyata memperkuat anggapan tentang hal-hal yang telah banyak menjadi pendapat umum selama ini. Beberapa kesimpulannya, *pertama*, terkait dengan hubungan antara tingkat demokrasi dan tingkat kesejahteraan ekonomi, terdapat dua negara dengan tingkat kesejahteraan menengah (HDI sebesar 0,79 sampai dengan 0,81) dan tingkat demokrasi menengah (FI sebesar 4,5 sampai dengan 2,5), yakni Meksiko dan Malaysia. Kemudian terdapat sembilan negara dengan tingkat kesejahteraan rendah (HDI 0,52 sampai dengan 0,77) dan tingkat demokrasi yang tinggi (FI sebesar 2 sampai dengan 1,5) yakni Latvia, Rumania, Bulgaria, El Salvador, Filipina, Bolivia, India, Ghana, dan Namibia. Terdapat 17 negara dengan tingkat kesejahteraan rendah (HDI sebesar 0,45 sampai dengan 0,74) dan tingkat demokrasi menengah (FI sebesar 4 sampai dengan 2,8) yakni Ekuador, Brasil, Peru, Senegal, Malawi, Venezuela, Indonesia, Ukraina, Tanzania, Kolombia, Turki, Nigeria, Zambia, Kenya, Yordania, Rusia, dan Uganda. Dengan analisis perbandingan terhadap 70 negara lain, Indonesia masih berada di tingkat dengan kemajuan dalam perkembangan demokrasi politik (saat ini berada di tingkat demokrasi menengah yang sebelumnya rendah), namun belum ada relasinya terhadap tingkat kesejahteraan ekonomi (berada di tingkat kesejahteraan ekonomi rendah).

Kedua, terkait dengan hubungan antara tingkat demokrasi politik (FI) dan tingkat korupsi (CPI), juga menunjukkan terdapat enam negara dengan tingkat demokrasi menengah (FI antara 5,5 sampai dengan 2,51) dan tingkat korupsi menengah (CPI antara 3,5 sampai dengan 6,5) yakni Meksiko, Brasil, Peru, Malaysia, Kolombia, Yordania. Terdapat 13 negara dengan tingkat demokrasi (FI) menengah dan tingkat korupsi tinggi (CPI sama atau di atas 3,5) yakni Ekuador, Senegal, Malawi, Venezuela, Indonesia, Ukraina, Tanzania, Turki, Nigeria,

Zambia, Kenya, Rusia, dan Uganda. Terdapat satu negara dengan tingkat demokrasi rendah (FI di atas 5,5) dan tingkat korupsi (CPI) menengah, yakni Tunisia. Terdapat lima negara dengan tingkat demokrasi (FI) rendah dan tingkat korupsi (CPI) tinggi, yakni Mesir, Zimbabwe, Kamerun, China, dan Vietnam. Dengan demikian, Indonesia tergolong dengan tingkat demokrasi politik menengah, tapi dengan tingkat korupsi yang masih tinggi. Artinya kemajuan dalam demokrasi politik belum mampu mendorong secara signifikan terhadap pengurangan tingkat korupsi secara signifikan.

Ketiga, terkait dengan hubungan antara tingkat kesejahteraan ekonomi dan tingkat korupsi (CPI), terdapat 23 negara tergolong dengan tingkat kesejahteraan rendah dan dengan tingkat korupsi tinggi, yakni Ghana, Turki, China, Mesir, Malawi, Senegal, Romania, Zimbabwe, Zambia, India, Filipina, Tanzania, Vietnam, Venezuela, Rusia, Ekuador, Bolivia, Uganda, Ukraina, Kenya, Kamerun, Indonesia, dan Nigeria. Dengan begitu, jika memasukan faktor korupsi dalam analisis, Indonesia dalam hubungan antara tingkat kesejahteraan dan korupsi tergolong paling buruk kedua di antara 70 negara. Di bawah Indonesia (lebih buruk) hanya ada Nigeria. Jika memasukan faktor demokrasi ke dalam analisis, posisi Indonesia (seperti dua kesimpulan yang telah diuraikan terdahulu) masih tergolong kelompok negara menengah bawah. Artinya masih cukup banyak negara di bawah Indonesia. Selanjutnya, jika dianalisis secara *time series*, sebenarnya untuk ketiga faktor tersebut relatif terdapat kemajuan, termasuk pemberantasan korupsi. Nampak pada tren perkembangan tingkat kesejahteraan (rata-rata dari *y/cap* dan HDI) (1988-2005) dengan membandingkannya terhadap empat negara lain (China, Thailand, Malaysia, dan Korea selatan), posisi tingkat kesejahteraan bangsa Indonesia berada paling bawah yaitu setelah China, Thailand, Malaysia, dan Korea selatan. Namun secara *time series*, sejak 2000 (pemerintahan Habibie) hingga 2005 (Susilo Bambang Yudhoyono), kecenderungannya naik meski tidak secepat China dan Korea selatan.

Tren perkembangan tingkat pemberantasan korupsi (CPI) (tahun 1988-2005) dengan membandingkan empat negara yang sama dan posisi Indonesia yang paling korup setelah Thailand, China, Korea Selatan, dan Malaysia. Namun secara

time series, tampak ada kemajuan dari tahun ke tahun dalam pemberantasan korupsi, terutama sejak pemerintahan SBY yang diperlihatkan perkembangan yang lebih meningkat sejak Habibie, Gus Dur, terutama jika dibandingkan dengan masa Megawati. Sedangkan untuk tren perkembangan demokrasi (FI) dengan periode dan empat negara yang sama, posisi Indonesia berada di posisi tengah. Urutan dari yang paling demokratis yakni Korea Selatan, Thailand, Indonesia, Malaysia, dan China.

Seperti telah diuraikan di bagian awal tulisan ini, meski dalam proses demokrasi di Indonesia mengalami kemajuan yang nyata, namun secara kualitas masih menyisakan banyak persoalan. Dengan demikian, terdapat lingkaran setan yang sangat sulit diputus yakni antara kualitas demokrasi politik yang masih bermasalah yang belum mendorong kepada proses yang menciptakan kesejahteraan ekonomi rakyat secara menyeluruh. Yakni terdapatnya *factor variable* antara yang masih menjadi problem raksasa adalah karena korupsi sistemik yang mengganggu baik terhadap pencapaian tingkat kesejahteraan ekonomi maupun kualitas demokrasi politik (Damanhuri, 2008).

Di sinilah pentingnya dihasilkan kepemimpinan baru yang kredibel, kapabel dan akseptabel agar korupsi dapat segera untuk dibasmi. Allah SWT berfirman:



Artinya: “*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah*

memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat” (QS. An-Nisaa’: 58).

Ayat di atas bermakna umum, mencakup negara dan individu, sehingga negara (Khilafah) berkewajiban untuk mengembalikan harta-harta rakyat yang telah diambil secara paksa atau dikorupsi oleh para bekas penguasa muslim yang berkhianat.

Selain itu, Rasulullah SAW juga telah bersabda: (*‘Ala al-yadd maa akhadhat hatta tu`addiyahu*) “Tanggung jawab tetap ada pada tangan (pengambil harta) terhadap apa saja yang dia ambil, hingga dia mengembalikannya.”(HR. Al-Hakim).

Penjelasan dalil di atas merupakan dasar hukum yang menunjukkan kewajiban mengembalikan harta yang telah diambil secara paksa atau tidak sah (bukan suka sama suka), sebagai contoh harta hasil pencurian, perampasan, manipulasi, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu jika negara Khilafah berdiri nanti, Khilafah akan mengejar para bekas penguasa muslim yang melakukan praktik korupsi untuk memberikan keadilan kepada mereka. Khilafah akan melakukan penyitaan (*mushadarah*) terhadap harta mereka yang diperoleh secara haram untuk kemudian mengembalikannya kepada para pemiliknya jika diketahui pemiliknya, atau akan dimasukkan ke dalam kas negara (Baitul Maal) jika tidak bisa diketahui kembali pemiliknya. Mereka dapat dijatuhi hukuman *ta’zir* bahkan sampai dengan berupa hukuman mati (*al-qathu*) (Al-Khilafah Al-Islamiyah, 1995).

Dalam pandangan Islam, uang negara yang bersumber pada rakyat pada hakikatnya adalah uang Allah SWT yang diamanatkan kepada negara untuk dibagi-bagikan (diberikan) sebesar-besarnya untuk kemaslahatan seluruh rakyat tanpa diskriminasi apapun. Setiap rupiah dari pengenaan pajak harus dipertanggungjawabkan kepada Allah (di akhirat nanti) dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat (di dunia ini).

Allah berfirman dalam QS. An-Nisa : 127, yang artinya : “*Dan mereka minta fatwa kepadamu tentang para wanita. Katakanlah: “ Allah memberi fatwa kepadamu tentang mereka, dan apa yang dibacakan kepadamu dalam Al-Qur’an (juga memfatwakan tentang para wanita yatim yang kamu tidak memberikan*

kepada mereka apa yang ditetapkan untuk mereka, sedang kamu ingin mengawini mereka dan tentang anak-anak yang masih dipandang lemah. Dan (Allah menyuruh kamu) supaya kamu mengurus anak-anak yatim secara adil. Dan kebajikan apa saja yang kamu kerjakan, maka sesungguhnya Allah adalah maha Mengetahuinya”.

Pada surat yang sama ayat 6 juga disebutkan : *“Dan ujilah anak yatim itu sampai mereka cukup umur untuk kawin. Kemudian jika menurut pendapatmu mereka telah cerdas (pandai memelihara harta), maka serahkanlah kepada mereka harta-hartanya. Dan janganlah kamu makan harta anak yatim lebih dari batas kepatutan dan (janganlah kamu) tergesa-gesa (membelanjakannya) sebelum mereka dewasa. Barang siapa (di antara pemelihara itu) mampu, maka hendaklah ia menahan diri (dari memakan harta anak yatim itu) dan barang siapa miskin, maka bolehlah ia makan harta itu menurut yang patut. Kemudian apabila kamu menyerahkan harta kepada mereka, maka hendaklah kamu adalah saksi-saksi (tentang penyerahan itu) bagi mereka. Dan cukuplah Allah sebagai pengawas (atas persaksian itu)”.*

Tafsir ayat ini dimulai dengan menyatakan sebagai berikut: *Dan ujilah anak-anak yatim itu sampai mereka siap untuk memasuki usia pernikahan.* Lalu ayat ini melanjutkan dengan menyatakan bahwa pada saat ini, jika kalian melihat mereka telah cukup matang untuk mengelola urusan yang berkaitan dengan harta mereka sendiri, maka kembalikan kepada mereka. Disebutkan sebagai berikut : *...lantas, jika kalian melihat mereka telah matang, serahkanlah harta mereka kepada mereka.* Di sini ayat ini sekali lagi memperingatkan para wali agar mereka tidak memakan harta milik anak-anak yatim dengan sia-sia sebelum mereka dewasa. Disebutkan sebagai berikut: *...dan janganlah menghabiskannya dengan sia-sia dan tergesa-gesa, kecuali mereka telah dewasa.*

Masalah yang satu lagi adalah jika wali yang bersangkutan itu kaya, mereka tidak pernah boleh, dengan dalih apa pun, mengambil apa pun dari harta anak-anak yatim. Akan tetapi, jika miskin, sebagai alasan atas kerja mereka menjaga harta anak-anak yatim itu, dengan memperhatikan keadilan, mereka hanya boleh mengambil bayaran mereka saja dari harta itu. Berikut adalah

pernyataan yang berkaitan dengan hal ini: *...dan barang siapa (dari wali itu) kaya, hendaknya dia berdiam diri (dari mengambil harta anak-anak yatim itu) dan barangsiapa yang miskin, maka ia boleh memakannya sepantasnya..*

Selanjutnya, ayat ini merujuk kepada bagian terakhir dari rangkaian perintah tentang wali anak-anak yatim. Ayat ini memerintahkan bahwa ketika kalian hendak menyerahkan harta itu kembali kepada mereka, untuk menghindari konflik atau tuduhan apa pun, hadirkan saksi-saksi. Maka ayat ini menyebutkan sebagai berikut: *Lalu jikalau kalian menyerahkan kembali harta mereka, maka ambillah saksi-saksi bagi mereka...* Bagian akhir ayat ini memperingatkan agar kalian harus mengetahui bahwa penghitung ayat sejati ialah segala perhitungan kalian itu begitu jelas di hadapanNya. Jadi jika kalian melakukan penipuan apa pun, yang tersembunyi dari saksi-saksi. Dia akan menghitungnya. Oleh karenanya, ayat ini menyatakan sebagai berikut. *Dan cukuplah Allah sebagai penghitung.* (

Rasulullah SAW bersabda kepada para penguasa: *“A’thuhum haqqahum fa inn allah saa-ilahum ‘amma istar’aahum”*. Yang artinya “Berikanlah hak-hak mereka (rakyat), karena sesungguhnya Allah akan meminta pertanggungjawaban setiap penguasa perihal hak-hak rakyatnya” (HR. Bukhari).

Fakta menunjukkan, banyak para penguasa muslim, ketika berkuasa, melakukan tindak kejahatan korupsi yang sangat kronis, sehingga penguasa bisa hidup bersenang-senang (bermewah-mewahan) sementara rakyatnya harus hidup menderita dalam kesengsaraan dan kemelaratan.

Allah SWT menciptakan segenap alam semesta ini dengan keadilan dan kebenaran, karena itu sudah menjadi keharusan manusia pula bahwa mereka harus membangun kehidupannya di atas kebenaran dan keadilan, tidak boleh mengucapkan dan mengamalkan sesuatu kecuali yang benar. Pengertian benar dalam literatur keIslaman berarti sesuatu di mana hati itu selalu condong kepadaNya dan menyukainya serta merasa hati tenteram bila melakukannya.

Sebagaimana ditegaskan dalam sabdanya : “Kebenaran adalah sesuatu di mana hati itu merasa tenang dan tenteram, dan dosa adalah sesuatu yang membuat anda merasa gundah, gelisah, dan membenci jika orang lain mengetahuinya”.

Al-Qur’an menegaskan kewajiban berperilaku jujur dan benar atas setiap

muslim:



Artinya: “Hai orang-orang yang beriman bertakwalah kepada Allah, dan hendaklah kamu bersama orang-orang yang benar” (QS. At-Taubah: 119).

Berucap, beramal, dan berniat sesuatu yang benar menjadi syarat mutlak bagi terbangunnya tatanan dan kondisi kehidupan masyarakat yang aman, sejahtera, stabil, dan berkeadilan. Hancurnya tatanan sosial, semakin tingginya tingkat kejahatan dan kriminalitas baik yang menyangkut kehidupan intra personal (hubungan vertikal yaitu Allah SWT dan manusia) atau hubungan antar personal (hubungan horisontal yaitu antar manusia), membudayanya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), mafia-mafia peradilan yang semakin merajalela, pengrusakan hutan, dan lain lain disebabkan karena benar dan jujur dalam ucapan, perbuatan, dan niat belum ditanamkan dan dibiasakan dalam kehidupan sehari-hari. Al-Qur’an menegaskan:



Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kamu kepada Allah dan Katakanlah Perkataan yang benar. Niscaya Allah memperbaiki bagimu amalan-amalanmu dan mengampuni bagimu dosa-dosamu. dan Barangsiapa mentaati Allah dan Rasul-Nya, Maka Sesungguhnya ia telah mendapat kemenangan yang besar” (QS. Al-Ahzaab: 70-71).

Rasulullah SAW juga menegaskan dalam sabdanya kewajiban berperilaku benar dan jujur baik dalam ucapan, perilaku dan niat : “Hindariilah prasangka sesungguhnya prasangka itu ucapan yang paling dusta” (HR. Imam Bukhori), Rasulullah SAW bersabda kembali : “Tinggalkanlah sesuatu yang meragukan anda dan ambillah sesuatu yang tidak meragukan, karena sesungguhnya kebenaran itu adalah yang menenteramkan anda dan dusta itu adalah yang meragukan anda” (HR. Imam Tirmidzi).

Dalam Al-Qur'an, dinyatakan:



Artinya: “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui” (QS. Al-Baqarah: 188).

Dalam ayat yang lain disebutkan:





Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang Berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu (QS. An-Nisaa': 29).

Sedangkan dalam Al-Hadits dinyatakan bahwa Rasulullah SAW bersabda: “Allah melaknat penyuap dan penerima suap dalam proses hukum” (HR. Tirmidzi, Ahmad dan Ibn Hibban). Dalam redaksi lain, dinyatakan: “Rasulullah SAW melaknati penyuap, penerima suap, dan perantara dari keduanya” (HR: Ahmad dan Ath-Thabrani). Kemudian dalam kesempatan yang berbeda, Rasulullah SAW bersabda: “penyuap dan penerima suap itu masuk ke neraka.”

Kehalalan rezeki ini merupakan masalah yang sangat fundamental dan menentukan bagi kebahagiaan dan keselamatan seseorang, bahkan juga bagi diterima atau ditolaknya amal-amal ibadahnya termasuk doa yang dipanjatkannya. Dalam sebuah hadis riwayat Imam Muslim dari Abu Hurairah, Rasulullah SAW mengisahkan seseorang yang perjalanannya sangat jauh dan melelahkan sehingga keadaannya terlihat kusut dan kotor, kemudian dia menengadahkan kedua tangannya sambil berkata, 'Tuhanku, Tuhanku! (ia menyampaikan doa dan permohonannya)’, akan tetapi makanan, minuman, dan pakaiannya semuanya didapatkan dengan cara-cara yang diharamkan, juga orang itu selalu dikenyangkan oleh barang yang haram, maka bagaimana mungkin doanya akan dikabulkan.

Cara-cara yang tidak benar dan tidak adil dalam berusaha akan menyebabkan kacaunya tatanan kehidupan. Korupsi, sebagai contoh, yang begitu menggurita terjadi dalam masyarakat, ternyata telah menyebabkan kehancuran dan keterpurukan pada sektor-sektor kehidupan lainnya. Oleh karena itu, korupsi dalam perspektif ajaran Islam termasuk kategori *al fasad* (perbuatan yang sangat merusak). Sehingga hukuman bagi pelakunya sangat berat bila telah dibuktikan dalam peradilan, yaitu dibunuh, disalib, dipotong tangan dan kaki dengan bertumbal balik, atau dibuang ke tempat yang jauh dari keramaian.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa pandangan dan sikap Islam terhadap

korupsi sangat tegas yaitu haram. Selain karena secara prinsip bertentangan dengan misi sosial Islam yang ingin menegakkan keadilan sosial dan kemaslahatan semesta (*iqâmat al-'adâlah al-ijtimâ'iyah wa al-mashlahat al-'âmmah*). Korupsi juga dinilai sebagai tindakan pengkhianatan dari amanat yang diterima dan pengrusakan yang serius terhadap bangunan sistem yang akuntabel. Oleh karena itu, baik Al-Qur'an, Al-Hadits maupun ijmâ' al-'ulamâ menunjukkan pelarangannya secara tegas (*sharih*).

Semua ulama bersepakat atas keharaman penyuapan, baik bagi penyuap, penerima suap maupun perantaranya. Meski ada perbedaan sedikit mengenai kriteria kecenderungan mendekati korupsi sebab implikasi yang ditimbulkannya, tetapi prinsip dasar hukum korupsi adalah haram dan dilarang.

Secara mendasar Islam memang sangat anti korupsi. Yang dilarang dalam Islam bukan saja pelaku korupsinya, melainkan juga pada setiap pihak yang ikut terlibat dalam kerangka terjadinya tindakan korupsi itu. Bahkan kasus manipulasi dan pemerasan juga dilarang secara tegas, dan masuk dalam tindakan korupsi.

Ibn Qudamah dalam Al-Mughnî menjelaskan bahwa "memakan makanan haram itu identik dengan korupsi". Zamakhsyari dalam tafsir Al-Kasasyaf juga menyebut hal yang sama. Umar Ibn Khatthab berkata: "menyuap seorang hakim adalah tindakan korupsi".

Dalam berbagai literatur sejarah dunia Islam sering dikutip sosok kepemimpinan Umar bin Abdul Aziz, yaitu salah seorang Khalifah Bani Umayyah yang sebagai simbol pemimpin Muslim anti korupsi. Umar bin Abdul Aziz adalah sosok figur *extra-ordinary* (luar biasa), seorang figur unik di tengah-tengah para pemimpin yang korup dalam komunitas pemerintahan. Umar sangat disiplin dalam mempertimbangkan dan memilah-milah antara fasilitas negara dengan fasilitas pribadi dan keluarga. Keduanya tidak pernah dan tidak boleh saling dipertukarkan.

Pada suatu malam, Khalifah Umar bin Abdul Aziz berada di kamar istana untuk melakukan berbagai urusan kenegaraan. Kemudian tiba-tiba salah seorang anaknya mengetuk pintu ingin menemui bapaknya. Sebelum masuk, Khalifah Khalifah bertanya kepada anak tersebut, "Ada apa Anda malam-malam ke sini?"

“Ada yang ingin dibicarakan dengan Bapak”, jawab anaknya. “Urusan keluarga atau urusan negara?” ditanya kembali oleh Khalifah. “Urusan keluarga” jawab anaknya. Seketika itu, Khalifah mematikan lampu kamarnya dan mempersilakan anak tersebut masuk. “Lho, kok lampunya dimatikan” tanya anaknya sambil keheranan. “Ini lampu negara, sementara kita mau membicarakan urusan keluarga, karena itu tidak boleh menggunakan fasilitas negara” demikian jawab Khalifah. Sang anak pun mengiyakannya tanda setuju.

Cerita tentang Khalifah Umar bin Abdul Aziz tersebut menunjukkan upaya Umar untuk menegakkan *good governance*, melalui sikap-sikap yang akuntabel dan menghindari pemanfaatan fasilitas negara untuk kepentingan diri, kelompok, dan keluarganya (Wahid, 2005).

Korupsi telah menyebabkan ketimpangan sosial dalam kehidupan masyarakat, kemiskinan yang semakin terbuka, dan angka pengangguran melambung tinggi serta masih banyak implikasi sosial lainnya (Syamsuddin, 2007). Pakar Hukum Faisal Akbar mengatakan bahwa penyebab maraknya kasus korupsi ialah karena lemahnya integritas moral dari setiap pelaku birokrasi dan pengusaha memanfaatkan kesempatan untuk mencari keuntungan (manfaat) yang sebesar-besarnya dengan melakukan cara penyimpangan (malanggar atura-aturan yang berlaku) demi memaksimalkan keuntungan usahanya.

Secara umum, pengukuran korupsi menggunakan nilai Indeks Persepsi Korupsi (IPK). Semenjak tahun 1995, lembaga Transparansi Internasional telah menerbitkan indeks tersebut setiap tahun yang mengurutkan negara-negara di dunia berdasarkan persepsi (anggapan) publik terhadap korupsi di jabatan publik dan politis.

2.1.3. Peran Pemerintah Dalam Perspektif Islam

Pada sistem ekonomi sosialis, sektor publik semuanya dikuasai oleh pemerintah, sedangkan pada sistem kapitalis peranan sektor publik relatif kecil namun sangat penting. Pada sistem ekonomi Islam, hak pemilikan swasta diakui, pemerintah bertanggung jawab menjamin kelayakan hidup warga negaranya (Suprayitno, 2005).

Islam merupakan kerangka acuan yang ”*kaffah*”, mempunyai cakupan pengertian yang luas, tidak hanya berkaitan dengan permasalahan ibadah, tetapi juga *muamalat* (kehidupan sehari-hari), akidah dan syariah, kebudayaan dan peradaban. Islam tidak saja berkaitan dengan masalah akhirat, tetapi juga masalah duniawi, tidak hanya masalah keagamaan, tetapi juga masalah negara. Syariah dan pemerintah merupakan dua elemen penting dalam pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Ekonomi Islam merupakan pendukung sebuah sistem ekonomi masyarakat.

Dalam Islam, pemerintah adalah pemegang amanah Allah dalam menjalankan tugas-tugas kolektif untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan serta tata kehidupan yang baik bagi seluruh umat. Salah satu urusan umat yang wajib dilaksanakan oleh negara (*Daulah Islamiyah*) adalah mengatur ekonomi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat sehingga pada akhirnya negara menjadi kuat.

Teks Al-Quran dan Sunnah secara eksplisit dan implisit telah menyebutkan beberapa peran yang harus dilakukan pemerintah baik yang dilakukan melalui pasar maupun bukan pasar. Peran-peran tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Manajemen kekayaan publik dalam rangka memaksimalkan kepentingan publik.
- b. Pemenuhan segala persyaratan untuk membangun negara yang secara efektif dapat melindungi masyarakat dan kepentingan budaya, ekonomi, religius, dan politik.
- c. Menggali pemasukan untuk membiayai administrasi publik dan tugas-tugas pemerintah.
- d. Menjamin para individu agar dapat meningkatkan efisiensi dan derajat kekayaan dan kesejahteraannya.
- e. Menjaga keseimbangan sosial dan ekonomi, khususnya dalam distribusi dan redistribusi kekayaan (pendapatannya).
- f. Melindungi lingkungan ekonomi agar tetap sesuai dengan nilai dan prinsip Islam.

Peran pemerintah diimplementasikan melalui dua kebijakan, yaitu kebijakan

moneter dan fiskal. Penelitian ini membatasi pembahasan pada sisi kebijakan fiskalnya saja. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang diambil pemerintah untuk membelanjakan pendapatannya dalam merealisasikan tujuan-tujuan ekonomi. Kebijakan fiskal di dalam Islam didasari oleh suatu politik ekonomi (*as siyasetu al iqtishadi*) yang bertujuan mencapai distribusi ekonomi yang adil, sebagaimana yang dikemukakan Abdurrahman Al Maliki, yaitu menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer (*al-hajat al-asasiyah/ basic needs*) setiap individu secara menyeluruh, dan membantu di antara mereka dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan sekunder dan tersiernya (*al-hajat al-kamaliyah*) sesuai kadar kemampuannya.

Dalam Islam, kebijakan fiskal hanyalah salah satu mekanisme untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Karenanya kebijakan fiskal tidak akan berfungsi dengan baik bila tidak didukung oleh mekanisme-mekanisme lainnya yang diatur melalui syariat Islam, seperti mekanisme kepemilikan, mekanisme pemanfaatan dan pengembangan kepemilikan, dan mekanisme kebijakan ekonomi negara. Dengan kata lain, syariat Islam harus diterapkan secara menyeluruh (*kaffah*) tanpa dipilah-pilah (*parsial*) agar *shariah mechanism* dapat dengan sempurna mengatur distribusi ekonomi yang adil. Adapun peranan kebijakan fiskal sebagai salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam perekonomian merupakan konsekuensi logis dari kewajiban syariat sebagai jawaban atas salah satu realitas yang menunjukkan bahwa tidak semua warga negara memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang dalam ekonomi konvensional dikenal sebagai masalah “eksternalitas” dan kegagalan pasar (*market failure*).

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. Kebijakan fiskal memiliki tiga instrumen, yaitu *pertama*, kebijakan pendapatan, *kedua*, kebijakan belanja, dan *ketiga*, kebijakan hutang. Ketiga instrumen tersebut akan tercermin dalam anggaran negara.

Penyusunan anggaran yang efisien sangat penting karena keterkaitannya

dengan berbagai sektor perekonomian lainnya. Kontribusinya yang besar tidak hanya mampu mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dalam mengentaskan kemiskinan dan menciptakan stabilitas ekonomi serta peningkatan pendapatan perkapita (Bank Dunia, 2001).

Tujuan dari adanya anggaran pemerintah adalah menopang tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. Kewajiban negara atas rakyatnya adalah melayani dan mengurus urusan umat. Hal ini ditegaskan Nabi SAW dalam sabdanya:

"Seorang imam (khalifah) adalah pemelihara dan pengatur urusan (rakyat), dan dia akan diminta pertanggungjawabannya terhadap rakyatnya" (HR. Bukhari dan Muslim).

"Sungguh, Allah SWT akan meminta pertanggungjawaban setiap pemimpin terhadap apa yang dipimpinnya, apakah ia menjaga atau bahkan menyia-nyiakannya."

Secara konseptual jenis penerimaan pemerintah maupun alokasi belanja pemerintah dalam ekonomi konvensional maupun ekonomi Islam hampir sama. Namun demikian, tujuan-tujuan yang ingin dicapainya agak sedikit berbeda, mengingat prinsip-prinsip atau kaidah-kaidah pengelolaan anggaran dalam Islam selalu diciptakan untuk menciptakan keadilan, sehingga segala sesuatunya harus berdasarkan perintah Al- Qur'an dan Hadits (Sairi, 2005).

Sekali lagi ditegaskan bahwa anggaran negara terdiri atas dua sisi, yaitu penerimaan dan pengeluaran. Kebijakan penerimaan pemerintah diartikan sebagai upaya untuk menggali sumber-sumber pendanaan yang tidak membebani masyarakat. Kesuksesan Rasulullah dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya pada zamannya, yaitu dengan berpedoman pada prinsip awal saling membantu terhadap kebutuhan saudaranya sehingga tidak ada yang merasa terzalimi jika salah satu warganya harus mengorbankan sebagian hartanya untuk kemashlahatan umat. Dalam waktu singkatpun, Madinah mengalami kemajuan yang pesat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan penerimaan (pendapatan) anggaran dengan tepat mampu berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pengeluaran pemerintah adalah konsumsi barang dan jasa yang dilakukan pemerintah serta pembiayaan yang dilakukan pemerintah untuk keperluan

administrasi pemerintahan dan kegiatan-kegiatan pembangunan (Sadono, 1994). Selain untuk mewujudkan stabilitas perekonomian, pembelanjaan pemerintah ditujukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

Sesuai konsep ekonomi Islam, sisi pengeluaran pemerintah harus diarahkan kepada kegiatan-kegiatan peningkatan pemahaman terhadap Islam dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat muslim. Negara bertanggung jawab untuk melindungi agama warga negara, kehidupan, keturunan, dan harta milik.

Jaminan pemenuhan utamanya untuk kebutuhan-kebutuhan primer yang meliputi: (1) Jaminan kebutuhan primer bagi setiap individu dan (2) Jaminan kebutuhan primer bagi rakyat secara keseluruhan. Jaminan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer kategori pertama yaitu jaminan akan sandang, pangan, dan papan merupakan jaminan secara langsung terhadap setiap individu yang mempunyai penghasilan tetapi tidak mencukupi untuk memberikan nafkah kebutuhan-kebutuhan pokok terhadap diri dan keluarganya, atau terhadap setiap individu yang tidak memiliki kemampuan untuk memberikan nafkah kebutuhan pokok terhadap diri dan keluarganya. Kebijakan ini termasuk kebijakan *transfer payment*, karena negara memberikan secara cuma-cuma harta berupa uang atau barang kepada seseorang.

Jaminan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer kategori kedua meliputi keamanan, pendidikan, dan kesehatan. Tiga perkara ini, merupakan unsur penting bagi perekonomian. Keamanan berfungsi melindungi dan mengayomi aktivitas perekonomian masyarakat sehingga kegiatan ekonomi menjadi lancar. Pendidikan merupakan pilar yang melahirkan sumber daya manusia yang sangat dibutuhkan untuk melakukan pembangunan fasilitas-fasilitas negara dan fasilitas-fasilitas umum yang dibutuhkan rakyat termasuk yang dibutuhkan bagi aktifitas perekonomian, untuk membangun sistem pertanian, industri (termasuk industri senjata), perdagangan dan jasa yang tangguh, berkualitas, dan efisien. Kesehatan merupakan unsur yang sangat mempengaruhi kinerja seseorang bagi ekonomi dirinya dan keluarganya, bagi *syirkah* tempat dia bekerja, bagi perekonomian masyarakat dan negara.

Para ulama terdahulu telah memberikan kaidah-kaidah umum yang didasarkan

oleh Al-Qur'an dan as-Sunnah dalam memandu kebijakan pengeluaran pemerintah. Diantara kaidah-kaidah tersebut adalah (Chapra, 2001) :

- a. Pembelanjaan pemerintah harus dalam mengikuti *masalahah*.
- b. Menghindari *mayaqqoh* kesulitan dan mudharat harus didahulukan ketimbang melakukan pembenahan.
- c. Mudharat individu atau individu dapat dijadikan alasan demi menghindari *mudharat* dalam skala umum.
- d. Pengorbanan individu dapat dikorbankan demi menghindari kerugian dan pengorbanan dalam skala umum.
- e. Kaidah *Al giurmu bil gunmi* yaitu kaidah yang menyatakan bahwa yang mendapat manfaat harus siap menanggung beban (yang ingin beruntung harus siap menanggung kerugian).
- f. Kaidah *Ma la yatimmu al waajibu illa bihi fahua* wajib yaitu kaidah yang menyatakan bahwa "sesuatu hal yang wajib ditegakkan, dan tanpa didukung oleh faktor penunjang lainnya tidak dapat dibangun, maka menegakkan faktor penunjang tersebut menjadi wajib hukumnya".

Kegiatan-kegiatan yang menambah pengeluaran negara mempunyai dampak tertentu pada kehidupan sosio-ekonomi masyarakat, berbeda dengan kitab agama lain, kitab suci Al-Qur'an telah menetapkan perintah-perintah yang sangat tepat mengenai kebijakan pengeluaran pendapatan negara (Suprayitno, 2005).

Adanya pengaruh pengeluaran negara ini terhadap kesejahteraan masyarakat ditunjang dengan beberapa penelitian yang pernah ada sebelumnya, yaitu Sutikno (2007) dalam penelitiannya yang berjudul "Dampak Pengeluaran Pemerintah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Jawa Timur (Studi kasus: tahun 2001-2004)", menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah yang terdiri dari pengeluaran pemerintah rutin, pengeluaran pembangunan, dan pengeluaran dekonstrasi secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif untuk mengetahui apakah pengeluaran pemerintah dewasa ini dapat mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur. Model estimasi data panel dengan pendekatan *random effect*, metode yang digunakan adalah

Generalized Least Square (GLS), uji F, uji t dan koefisien determinasi. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah yang terdiri dari pengeluaran pemerintah rutin, pengeluaran pembangunan, dan pengeluaran dekonstrasi secara simultan berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur. Variabel pengeluaran pemerintah rutin, pengeluaran pembangunan dan pengeluaran dekonsentrasi berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Sedangkan variabel yang berpengaruh dominan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah pengeluaran pemerintah rutin. Dengan demikian diharapkan pembangunan daerah harus dilaksanakan secara merata dan tidak hanya untuk kepentingan satu golongan atau sebagian dari masyarakat, tetapi seluruh lapisan masyarakat yang dilakukan secara berencana, menyeluruh, terarah dan terpadu, bertahap dan berlanjut dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan menuju tercapainya kemandirian daerah dan kemajuan yang merata.

Rahmansyah (2005) melalui penelitiannya yang berjudul “Analisa Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Propinsi-Propinsi Di Indonesia”, menemukan bahwa berdasarkan hasil estimasi dengan menggunakan metode GLS (*General Least Square*), variabel pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan berpengaruh positif dan signifikan secara statistik terhadap pertumbuhan ekonomi di seluruh propinsi di Indonesia dengan tingkat kepercayaan 99 persen. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa pengeluaran pembangunan memberikan pengaruh yang lebih besar dibandingkan pengeluaran rutin terhadap pertumbuhan ekonomi di masing-masing propinsi di Indonesia.

Brata (2002) dalam penelitiannya yang berjudul “Investasi Sektor Publik Lokal, Pembangunan Manusia, Dan Kemiskinan”, membuktikan investasi sektor publik untuk bidang sosial membawa manfaat bagi pembangunan manusia dan kesejahteraan penduduk. Investasi bidang sosial tersebut menghasilkan manfaat dalam peningkatan IPM (Indeks Pembangunan Manusia) dan menurunkan tingkat kemiskinan. Pembangunan manusia yang berhasil juga ditemukan membawa manfaat pada berkurangnya tingkat kemiskinan. Variabel lain yang

diintroduksikan, yakni investasi swasta dan distribusi pendapatan secara umum ditemukan berpengaruh kuat terhadap pembangunan manusia dan kemiskinan. Estimasi yang digunakan menggunakan metode OLS terhadap *pooled data* tahun 1996, 1999 dan 2002.

Chemingui (2007) dalam penelitiannya yang berjudul "*Public Spending And Poverty Reduction in an Oil Based Economy : The Case of Yemen*". Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kontribusi pengeluaran pemerintah dalam pengurangan kemiskinan baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk menilai efek pengeluaran pemerintah tersebut, digunakan alat analisis komprehensif yaitu *a Computable General Equilibrium model* (CGE). Terlihat bahwa pengeluaran pemerintah khususnya di sektor pendidikan dan kesehatan mampu meningkatkan *Total Factor Productivity* (TFP) di semua sektor.

Sjoberg (2003) melakukan penelitian yang berjudul "*Government Expenditures Effect on Economic Growth (The Case of Sweden 1960-2001)*". Pengeluaran pemerintah pusat disini terdiri dari pengeluaran untuk konsumsi, investasi dan transfer pemerintah. Hasil estimasi menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi secara statistik signifikan dipengaruhi oleh pengeluaran pemerintah pusat bersama dengan investasi swasta, konsumsi swasta, serta suku bunga.

Berdasarkan temuan dan kajian dari beberapa penelitian terdahulu tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat dipengaruhi oleh alokasi pengeluaran dan penerimaan pemerintah. Penelitian ini secara umum adalah untuk dapat mengkaji lebih dalam peran pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat di negara-negara muslim.

Sejarah pada zaman kejayaan khalifah, negara menjamin pendidikan dari tenaga pengajar (guru/dosen), tempat pendidikan dan berbagai fasilitas yang dibutuhkan untuk penyelenggaraannya. Jaminan akan pendidikan ini juga termasuk jaminan hidup yang layak bagi para guru. Pada masa Khalifah Umar bin Khatab, seorang guru diberi gaji 15 dinar setiap bulannya. Satu dinar setara dengan 4,25 gram emas, 15 dinar berarti setara dengan 63,75 gram emas. Jika harga emas sekarang Rp 100.000 per gram, maka gaji seorang guru di jaman

Khalifah Umar dengan nilai uang sekarang adalah Rp 6,375 juta per bulannya. Padahal di jaman kejayaan Islam dulu, sumber-sumber ekonomi terutama dari sumber daya alam, juga produksi barang dan jasa serta perkembangan sains dan teknologi belum semaju dan sebanyak seperti sekarang ini. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan dan pengalokasian anggaran berperan dalam menstimulus kesejahteraan masyarakat.

Terdapat 2 (dua) sumber pendapatan (*Baitul Mal*) yang dapat digunakan membiayai pendidikan, yaitu: (1) pos *fai`* dan *kharaj* -yang merupakan kepemilikan negara- seperti *ghanimah*, *khumus* (seperlima harta rampasan perang), *jizyah*, dan *dharibah* (pajak); (2) pos kepemilikan umum, seperti tambang minyak dan gas, hutan, laut, dan hima (milik umum yang penggunaannya telah dikhususkan). Sedangkan pendapatan dari pos *zakat*, tidak dapat digunakan untuk pembiayaan pendidikan, karena *zakat* mempunyai peruntukannya sendiri, yaitu delapan golongan mustahik *zakat* (QS 9 : 60).

Jika dua sumber pendapatan itu ternyata tidak mencukupi, dan dikhawatirkan akan timbul efek negatif jika terjadi penundaan pembiayaannya, maka negara wajib mencukupinya dengan segera dengan cara berhutang (*qardh*). Hutang ini kemudian dilunasi oleh negara dengan dana dari *dharibah* (pajak) yang dipungut dari kaum non muslimin.

Pemenuhan kebutuhan primer menjadi sasaran utama kebijakan fiskal dibandingkan alokasi anggaran yang lainnya, maka negara tidak boleh mengabaikan hal tersebut dalam anggarannya. Hal ini merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan negara dan merupakan hak setiap individu yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya akan pangan, sandang dan papan. Juga hak seluruh rakyat untuk mendapatkan jaminan keamanan, pendidikan dan pelayanan kesehatan secara gratis.

Struktur APBN dan kebijakan yang diambil pada zaman awal pemerintahan Islam ditopang oleh sejumlah instrumen kebijakan fiskal yaitu (Karim, 2002) :

1. Peningkatan pendapatan nasional dan tingkat partisipasi kerja; untuk meningkatkan pendapatan nasional dan partisipasi kerja, Rasulullah SAW menerapkan beberapa kebijakan sebagai berikut :

- a. Mempersaudarakan kaum Muhajirin dengan Anshar. Rasulullah SAW menggariskan bahwa setiap kaum Anshar bertanggung jawab terhadap saudaranya kaum Muhajirin. Kebijakan ini mendorong terciptanya distribusi pendapatan yang dapat meningkatkan permintaan agregatif di Madinah.
 - b. Mendorong terjalinnya kerja sama kaum Muhajirin dengan Anshar. Kaum Anshar yang memiliki tanah pertanian, perkebunan, dan tabungan menjalin kerjasama dengan kaum Muhajirin yang membutuhkan pekerjaan. Kerja sama ini berhasil menciptakan lapangan pekerjaan, memperluas produksi, melengkapi fasilitas perdagangan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan meningkatkan modal.
 - c. Membagikan tanah dan membangun perumahan untuk kaum Muhajirin. Dengan terpenuhinya kebutuhan dasar akan rumah, terjadi peningkatan partisipasi kerja.
 - d. Membagikan 80 persen harta rampasan perang. Melalui kebijakan ini, terjadi peningkatan pendapatan yang pada akhirnya meningkatkan permintaan agregatif.
2. Pemungutan pajak; kebijakan pemungutan pajak terhadap setiap jenis usaha berhasil menciptakan kestabilan harga dan mengurangi inflasi. Pada saat stagnasi dan menurunnya *Agregate Demand* (AD) dan *Agregate Supply* (AS), pajak (khususnya Khums) mendorong stabilitas pendapatan dan produksi total. Kebijakan ini juga tidak menyebabkan penurunan harga maupun jumlah produksi.
 3. Pengaturan anggaran; dengan mengatur APBN secara cermat dan proporsional serta terus menjaga keseimbangan, tidak akan terjadi defisit, bahkan akan terjadi surplus seperti terjadi pada zaman Khulafaur Rasyidin.

Dalam Islam, kebijakan fiskal hanyalah salah satu mekanisme untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Karenanya kebijakan fiskal tidak akan berfungsi dengan baik bila tidak didukung oleh mekanisme-mekanisme lainnya yang diatur melalui syariat Islam, seperti mekanisme kepemilikan, mekanisme pemanfaatan dan pengembangan kepemilikan, dan mekanisme kebijakan ekonomi

negara. Dengan kata lain, syariat Islam harus diterapkan secara menyeluruh (*kaffah*) tanpa dipilah-pilah (parsial) agar *shariah mechanism* dapat dengan sempurna mengatur distribusi ekonomi yang adil. Adapun peranan kebijakan fiskal sebagai salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam perekonomian merupakan konsekuensi logis dari kewajiban syariat sebagai jawaban atas salah satu realitas yang menunjukkan bahwa tidak semua warga negara memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang dalam ekonomi konvensional dikenal sebagai masalah “eksternalitas” dan kegagalan pasar (*market failure*.)

2.1.4. Pengaruh Penerimaan Pemerintah terhadap Pengeluaran Pemerintah dan Kesejahteraan Masyarakat

Pigou dalam teorinya yang disempurnakan oleh Bowen, Lindhal, dan Samuelson mengemukakan beberapa hal, salah satunya ialah mengaitkan pengeluaran pemerintah dengan pajak (penerimaan). Artinya melalui pajak (salah satu instrumen penerimaan pemerintah) tidak sekedar mengumpulkan dana, namun membangun barang publik melalui alokasi belanja negara untuk dapat memuaskan masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan penerimaan pemerintah sangat mempengaruhi besaran dan alokasi anggaran belanja atau pengeluarannya.

Dalam sistem ekonomi kapitalis, jumlah pengeluaran pemerintah sangat dipengaruhi atau tergantung dari jumlah pajak yang diterima, tujuan-tujuan kegiatan ekonomi jangka pendek dan pembangunan jangka panjang serta pertimbangan politik dan keamanan. Sistem yang dengan hanya mengandalkan pajak sebagai satu-satunya penerimaan tidak memecahkan masalah dan akan menambah beban rakyat, serta membuat perekonomian semakin tidak efisien. Dengan mengenakan pajak penghasilan, penjualan, dan lain-lainnya, termasuk pajak yang dikenakan pemerintah daerah, setiap anggota masyarakat miskin dan kaya menanggung biaya yang sama sehingga sistem ini sangat tidak adil. Juga pengenaan pajak terhadap barang dan jasa menyebabkan harga-harga jauh melambung dari nilai riilnya, sebab para produsen dan pedagang membebankan biaya pajak pada konsumennya.

Di lingkungan dunia Islam, pemerintah juga memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk mengendalikan pengeluaran pemerintah, yang disesuaikan dengan jumlah pendapatannya. Pembangunan manusia sangat ditentukan oleh tingkat pendapatan.

Pola sumber pembiayaan dan pengalokasiannya secara Islami adalah suatu kajian tersendiri dalam ekonomi publik syariah. Islam melarang pemerintah berbuat zalim terhadap rakyatnya seperti pengenaan sistem perpajakan, dan melarang pemberlakuan sistem ini, sebagaimana sabda Rasulullah SAW: “Tidak akan masuk surga orang yang memungut bea cukai (pajak).” Penerimaan rutin yang menjadi milik pemerintah dalam Islam yang dapat diterapkan antara lain: *jizyah*, *usyur*, dan *khumus rikaz*.

Kemudian dari sisi pengalokasian sumber-sumber penerimaan tersebut, secara garis besar pengelolaan keuangan negara berdasarkan pada prinsip: *Pertama*, prioritas pembiayaan pada “anggaran wajib”, antara lain (1) jaminan pemenuhan kebutuhan pokok setiap warga negara dalam bentuk subsidi langsung (*transfer payment*), (2) *jihad* dan dakwah, termasuk industri militer, (3) gaji tentara, pegawai negeri sipil, guru dan dosen, hakim, dan yang sejenisnya, (4) fasilitas umum yang mutlak diperlukan masyarakat, (5) urusan bencana alam dan musibah lainnya, dan lain-lainnya (*An-Nabhani* dan *Al-Maliki*). Pembiayaan anggaran wajib ini bersifat mutlak meskipun kas negara tidak mencukupi. Jika terjadi demikian, maka kewajiban *Baitul Mal* ini beralih menjadi kewajiban umat.

Kedua, jika keuangan negara memungkinkan (kewajiban pemerintah adalah membuatnya mungkin dilakukan), kebijakan fiskal diarahkan untuk menstimulus perekonomian masyarakat dan negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, sistem fiskal Islam harus mendorong setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan sekunder dan tersiernya. Untuk itu, pembiayaan anggaran ini berupa (1) subsidi dan bantuan modal di sektor mikro, (2) pembangunan proyek-proyek fasilitas umum yang mempermudah urusan masyarakat dan memperlancar kegiatan ekonomi, (3) pembangunan proyek-proyek industri utama yang dibutuhkan sektor pertanian dan industri, (4) pembiayaan riset dan pengembangan dalam segala bidang, (5) pembangunan proyek-proyek lainnya

yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pembiayaan anggaran ini tidak bersifat mutlak, artinya hanya dilakukan jika keuangan negara memungkinkan.

Ketiga, dari sisi pengalokasian berdasarkan sektor penerimaan, maka uraiannya sebagai berikut:

- (1) Penggunaan dana penerimaan negara dari Pos Harta Milik Negara (harta dan badan usaha milik negara, jizyah, usyur, khumus rikaz, dan lain-lainnya) diarahkan untuk membiayai anggaran wajib dan anggaran tidak wajib. Dengan makna lain, pengalokasiannya boleh disalurkan kepada seluruh pos-pos pengeluaran negara.
- (2) Penggunaan dana penerimaan negara dari Pos Harta Milik Umum diarahkan untuk membiayai pengolahan dan pengelolaan harta milik umum (seperti pembangkit listrik dan pabrik pengolahan minyak), pengadaan fasilitas umum, pembangunan proyek-proyek yang bertujuan menjaga kemaslahatan rakyat, *jihad* dan urusan bencana alam. Intinya harta kepemilikan umum ini harus dikembalikan kepada umat sebagai pemilik harta tersebut. Tetapi, jika penerimaan negara dari Pos Harta Milik Negara tidak dapat menutup seluruh anggaran yang dibiayainya, maka penggunaan dana dari Pos Harta Milik Umum dapat diperluas untuk mengcover kewajiban negara tersebut dengan prioritas pada anggaran wajib.
- (3) Penggunaan dana penerimaan negara dari Pos Harta *Zakat* diarahkan hanya pada delapan golongan yang berhak menerima *zakat*. Pemerintah tidak boleh mengutak-atik anggaran zakat ini untuk pos-pos anggaran lain.
- (4) Jika penerimaan negara dari Pos Harta Milik Negara dan Pos Harta Milik Umum masih tidak dapat menutup seluruh anggaran wajib, pemerintah diperbolehkan menarik pajak (*daribah*) hanya dari orang-orang Islam yang kaya. Nilai pajak yang ditarik tidak boleh melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk pembiayaan anggaran wajib. Jika pajak telah ditarik dan kemudian keuangan negara kembali stabil, pajak harus dihentikan. Penarikan pajak ini dilakukan berdasarkan prinsip jika anggaran wajib

tidak dapat ditutupi penerimaan rutin (Pos Harta Milik Negara), maka kewajiban negara (*Baitul Mal*) beralih menjadi kewajiban umat (Muttaqin, 2004).

Dengan mempertimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran sektor publik, maka dimungkinkan terjadinya kelebihan penerimaan publik ataupun defisit sektor publik. Namun, karena alokasi zakat sudah ditentukan oleh Allah dan bukan merupakan kewenangan amil untuk menentukan, maka dimungkinkan terjadi pada suatu waktu terdapat sisa dana zakat bersamaan dengan belum terpenuhinya kebutuhan yang tidak mungkin dibiayai dengan zakat, misalnya, biaya rutin pemerintahan dan militer, dalam sepanjang sejarah Islam tidak dibiayai dari zakat, namun dari pendapatan lain jika memungkinkan seperti *ghanimah* dan *jizyah*. Namun, disisi lain, hal yang sebaliknya tidak mungkin terjadi, yaitu ketika terjadi surplus di penerimaan publik non zakat, maka surplus ini bisa digunakan untuk menutupi kekurangan-kekurangan distribusi dari zakat.

Untuk mewujudkan sistem ekonomi yang Islami, Rasulullah SAW dengan berpegang teguh pada petunjuk dari Al-Qur'an mulai menggali potensi penerimaan negara dari berbagai sumber. Semakin besar dana yang terkumpul maka semakin besar pula dana yang dialokasikan untuk pengeluaran negara dan kemashlahatan masyarakat.

Dalam suatu negara Islam, yang menjadi dasar anggaran adalah tidak lagi penerimaan yang akan menentukan jumlah yang tersedia bagi pengeluaran. Dalam negara Islam pengeluaran yang sangat dibutuhkan yang akan menjadi dasar dari anggaran.

Ada beberapa prinsip yang harus ditaati oleh *ulil amri* dalam melaksanakan pemungutan pendapatan negara, (Gusfahmi, 2007) yaitu: (1) Nash yang memerintahkannya. Setiap pendapatan dalam negara Islam harus diperoleh sesuai hukum Syara' dan disalurkan sesuai dengan hukum Syara', (2) Harus ada pemisahan Muslim dan Non Muslim, (3) Hanya golongan kaya yang menanggung beban; Hal ini menunjukkan prinsip keadilan dan kesejahteraan, dan (4) Adanya tuntutan kemashlahatan umum.

Sistem anggaran Islami berbeda dari sistem yang berlaku dan dianut

negara-negara modern, baik dalam jiwa maupun intinya, terutama karena tujuan kebijakan anggaran harus konsisten dengan perintah Kitab Suci Al-Qur'an atau Sunnah. Rakyat tidak berada dalam kekuasaan para cendekiawan keuangan negara.

Salah satu temuan penting Metwally dalam buku Teori dan Model Ekonomi ialah bahwasanya penerapan prinsip-prinsip Islam akan mendistribusikan pendapatan secara berkelanjutan yang menguntungkan orang miskin dan kelompok yang memerlukannya. Hal ini disebabkan oleh adanya zakat dan pengeluaran lain karena ALLah SWT.

Miller dan Russex (1997) melakukan penelitian tentang pengaruh struktur fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi nasional dan lokal di Amerika Serikat, alat analisis yang digunakan adalah *random effects model*. Hasil penelitiannya menyimpulkan penerimaan pajak berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi apabila penerimaan pajak digunakan untuk membangun infrastruktur, sebaliknya berpengaruh negatif apabila digunakan untuk *transfer payment*.