



BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1 Definisi Keuangan Publik.

2.1.1 Definisi Keuangan Publik Dalam Ekonomi Konvensional.

Negara yang menganut paham kapitalis, karena kondisi internal dan eksternal, dituntut untuk ikut campur tangan dalam berbagai wilayah ekonomi dan sosial. Selanjutnya ia memberlakukan berbagai pajak dan kewajiban finansial untuk beberapa tujuan ekonomi dan sosial, serta menetapkan peraturan dan undang-undang guna menjaga eksistensi industri, perdagangan dan investasi.

Negara juga mulai ikut campur dalam memenuhi beberapa tujuan sosial, seperti mewujudkan keadilan sosial, keadilan distribusi pendapatan dan kekayaan. Tidak ketinggalan ikut andil dalam menjaga golongan masyarakat miskin hingga bisa mewujudkan tingkat hidup layak bagi mereka.

Terlihat bahwa penanganan langsung oleh individu, tanpa ada pengarahan, regulasi dan campur tangan negara, acap kali meraih kesuksesan besar, tetapi dengan mengorbankan kepentingan umum dan pemerataan distribusi pendapatan

masyarakat. Dalam jangka waktu yang lebih panjang, tidak jarang ia menyebabkan ketidakseimbangan pada beberapa cabang ekonomi.

Semua itu menjadikan negara membutuhkan sejumlah dana yang mesti diperoleh untuk merealisasikan tujuan dan kepentingan umum. Inilah yang mejnjadi inspirasi dalam memahami dan mendefinisikan ilmu keuangan publik dalam sistem ekonomi konecensional, yang bisa dijelaskan sebagai berikut:

Yaitu sejumlah prinsip dan dasar ekonomi yang menangani pendapatan publik, belanja publik dan anggaran negara. (Inayah dalam Asy-Syayiji, 2005)

Atau, salah satu cabang ekonomi yang membahas pengadaan, pemeliharaan dan pengeluaran sumber-sumber yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Ia berkaitan dengan aspek-aspek keuangan bisnis pemerintah. Ia berupaya menganalisis dampak perpajakan dan pembelanjaan pemerintah terhadap situasi ekonomi individu dan lembaga, dan menyelidiki dampaknya terhadap ekonomi secara keseluruhan. (M.L. Luts, 1936, dalam Azmi, 2005)

Dengan demikian, ilmu keuangan publik membahas:

1. Pendapatan negara, yaitu dana yang dibutuhkan negara untuk memenuhi kewajiban dan fungsinya terhadap masyarakat. Sumber pendapatan terpenting negara di antaranya adalah pajak dan penghasilan negara dari harta milik negara.
2. Belanja negara, yaitu sejumlah pos yang menjadi target pendistribusian dana publik, seperti halnya keamanan, pendidikan, kesehatan, listrik, air dan jalan.
3. Anggaran negara. Yaitu penjelasan rinci terkait pendapatan yang dibutuhkan negara berikut pos pengeluarannya dalam kurun waktu satu tahun ke depan.

Ilmu keuangan publik semakin maju dan telah berkembang berbagai sarana bahkan pemahamannya seiring dengan kemajuan negara dan perkembangan fungsi dan tujuannya. hingga pada masa sekarnag ilmu ini telah menancapkan pengaruhnya pada sebagian besar aspek kehidupan masyarakat mencakup politik, sosial, ekonomi dan administrasi. Dengan ilmu ini negara mampu memperparah atau mengurangi krisis dalam bidang politik, sosial dan ekonomi. Negara juga

bisa mewujudkan kesejahteraan ekonomi bagi penduduknya dengan memanfaatkan berbagai sarana keuangan publik. (Asy-Syayiji, 2005)

2.1.2 Definisi Keuangan Publik Dalam Ekonomi Islam

Dalam ekonomi konvensional, ilmu keuangan publik menaruh perhatian besar terhadap sisi keuangan dengan mengabaikan sisi immateri, seperti moral dan agama. Tetapi pada beberapa tahun belakangan ini perhatian terhadap sisi moral dan sosial semakin bertambah, sebagai efek dari tekanan yang dilakukan berbagai serikat dan organisasi di tengah masyarakat, khususnya golongan ekonomi lemah, serikat pekerja dan organisasi keagamaan dan reformasi.

Syari'at Islam adalah sumber yang menjadi rujukan ilmu keuangan publik di dalam ekonomi Islam, darinya diambil berbagai dasar dan prinsip kebijakan. Di mana sebelumnya syari'at telah menetapkan banyak kaidah dasar yang mengatur seluruh aspek kehidupan manusia; mengatur hubungan manusia dengan Tuhan Penciptanya, hubungannya dengan saudara sesama manusia, hubungan individu dengan negara atau masyarakat dan bahkan hubungan antara sesama negara.

Syari'at Islam tidak cukup hanya menetapkan berbagai kaidah dasar yang bersifat umum saja, ia juga menjelaskan banyak hukum dan kaidah terperinci terkait dengan *mu'amalat*. Tetapi sebagiannya diserahkan kepada ijtihad para pakar di setiap zaman dan wilayah, sesuai dengan ketentuan dan saluran yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, ilmu keuangan publik di dalam ekonomi Islam dapat didefinisikan sebagai sekumpulan prinsip dan dasar keuangan publik yang disarikan dari *nash* (teks) syari'at Islam; Al-Qur'an, sunnah dan *ijma'*, yang menjelaskan dan mengatur aktifitas ekonomi publik di negara Islam serta berbagai penemuan para pakar berupa peraturan dan solusi sebagai aplikasi dari berbagai prinsip dasar tersebut, yang disesuaikan dengan waktu dan tempat. (Asy-Syayiji, 2005)

Dari definisi ini terlihat bahwa:

1. Keuangan publik Islam berpegang dengan berbagai prinsip dan dasar yang ada pada *nash-nash* Al-Qur'an, sunnah dan *ijma'*. Ia adalah prinsip yang baku, tidak boleh berubah dan berganti seiring perubahan waktu

dan tempat. Contohnya adalah firman Allah, "(Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka, dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka." (QS. At-Taubah: 103) Dan sabda Rasulullah saw, "Islam itu didirikan di atas lima perkara." Di antaranya adalah, "Menunaikan zakat." Ini adalah nash yang menetapkan kewajiban zakat sebagai salah satu sumber pendapatan negara.

2. Keuangan publik Islam juga memuat sejumlah ketentuan dan kaidah keuangan yang menjadi temuan para ulama dan pakar, sebagai hasil dari aplikasi prinsip dasar yang ada. Ia adalah ketentuan dan kaidah yang bisa berubah seiring perubahan waktu dan tempat. Contoh terpenting adalah kewajiban *kharaj* yang diberlakukan Khalifah Umar bin Khathab atas tanah rampasan, padahal sebelumnya pada masa Rasulullah saw tanah ini dibagikan kepada para prajurit perang. *Kharaj* adalah sumber pendapatan negara yang besarnya diserahkan kepada ijtihad para pakar dan pemegang kekuasaan. (Asy-Syayiji, 2005)

2.2 Perkembangan Keuangan Publik

Menurut Azmi (2005) studi sistematis terhadap persoalan keuangan atau perkembangan keuangan publik dalam terminologi modern diyakini sebagai fenomena akhir abad ke 15. Ia berkembang dan memperoleh signifikansi baru bersamaan dengan munculnya 'Negara Bangsa' di Eropa. Sejarahwan analisis ekonomi terkemuka, J.A. Schumpeter, dalam karya ensiklopedisnya menunjukkan,

"Keuangan publik, khususnya perpajakan modern, pertama-tama berkembang pada abad ke 15 di republik kota Italia, khususnya Florence, dan di kota-kota bebas (*Reichsstadte*) di Jerman,"

Oleh karena itu, bagi Schumpeter, perkembangan sistem keuangan Negara Bangsa, dan kota-kota utama Italia dan Jerman lebih penting bagi perkembangan keuangan publik. Perkembangan sistem keuangan ini memperoleh semangat baru pada fase terakhir 'Abad Pertengahan.' Tingkat pandangan ekonomi yang tinggi

mengenai persoalan keuangan dapat dilacak dalam karya-karya yang muncul pada abad ini. Carafa dari Italia pada abad ke 15 dan Bodin dari Prancis pada abad ke 16 telah menulis buku-buku yang secara khusus membahas masalah perpajakan dan pengelolaan keuangan negara. Sarjana abad ke 18 lainnya, Von Justi, memaparkan serangkaian aturan perpajakan. Namun, terbitnya karya Adam Smith yang berjudul *Wealth of Nations* memberikan darah baru bagi disiplin ilmu ini. Bagian ke 5 dari buku tersebut secara khusus membahas masalah administrasi keuangan. Dalam karya yang mengagumkan ini, Smith dengan cerdas meringkas karya-karya sebelumnya mengenai masalah tersebut dan memberikan landasan baru dengan memberikan pandangannya sendiri dan merumuskan gagasan-gagasan baru. Ketentuan perpajakan, penekanan pada peran negara, dan pembahasannya terhadap pendapatan, hutang dan pembelanjaan publik merupakan sumbangannya yang besar bagi masalah tersebut. Sungguh, gagasan yang diberikan Smith tetap menjadi sumber dan basis utama bagi semua buku tentang masalah tersebut pada tahun-tahun berikutnya. (Azmi, 2005)

2.2.1 Keuangan Publik Di Dunia Kuno

2.2.1.1 Romawi, Yunani Dan Mesir Kuna

Romawi, Mesir, Yunani dan Cina kuno telah memiliki sebuah sistem administrasi yang terencana. Sistem pemerintahan mereka secara umum dan administrasi keuangannya secara khusus sangat sistematis dan efisien. Para perencana keuangan dan pembuat kebijakan dari peradaban ini pasti menyadari akan prinsip-prinsip dasar keuangan publik. Sayangnya, tidak ada jejak sama sekali dari risalah yang sistematis mengenai persoalan tersebut yang ditulis secara khusus petunjuk bagi penguasa mereka. Namun, para sejarawan menegaskan bahwa beberapa buku telah ditulis, tetapi tak ditemukan lagi. Misalnya, filosof Yunani, Xenophon (430-355 S.M) telah menulis sebuah risalah tentang masalah keuangan publik pada masa tersebut. Filosof Cina, Rung Fu Tso (551-478 S.M.) juga telah menyentuh aspek-aspek praktis administrasi keuangan dan membahas masalah-masalah pertanian, perdagangan dan keuangan. Tak ada jalan untuk menilai seberapa jauh analisisnya para filosof ini dalam pendekatan mereka. Namun, dalam *Politics*

Aristoteles menunjukkan beberapa pandangan analitis dalam pembahasannya tentang asal usul negara, konsep kekayaan dan keuangan negara.

Dengan tiadanya karya yang spesifik, tentu sulit melacak kondisi keuangan publik di dunia kuno. Untungnya, dalam tahun-tahun belakangan ini beberapa kajian telah dilakukan, yang didasarkan pada riset para arkeolog dan temuan mereka. (Azmi, 2005)

A. Perpajakan.

Azmi (2005) mencatat bahwa para sarjana kuno banyak mengetahui tentang perpajakan dan kebijakan publik. Prof. S.H. Wallace dalam studinya tentang sistem perpajakan di era Mesir kuno berpendapat bahwa banyak pajak dewasa ini telah dipraktikkan di Mesir oleh orang-orang Romawi. Orang-orang Romawi biasanya memungut pajak produksi dari wilayah taklukan. Ada juga pajak tanah yang dipungut secara tunai dari tanah yang menghasilkan biji-bijian dan dalam bentuk uang dari tanah yang digunakan untuk pertamanan.

Salah satu pajak yang paling kuno adalah pajak kepala atau pajak perorangan. Pajak ini biasanya dijalankan di Romawi dan Mesir. Di Mesir, pajak ini dikenakan pada penduduk laki-laki yang berusia empat belas hingga enam puluh dua tahun. Di Romawi, pajak ini tidak dikenakan para warga negara. Sebaliknya, pajak itu ditarik dari komunitas bisnis negara asing. Pajak umum lainnya pada masa itu adalah pajak warisan. Pajak ini berkembang di Romawi dan Mesir. Di Romawi, pajak ini pertama-tama seperdua puluh dari tanah milik, namun kemudian dilipatgandakan. Penduduk yang belum menikah dan pasangan tanpa anak-anak dibebankan masing-masing 100% dan 50% dari tanah milik. Ada juga pajak atas hewan, penjualan berbagai komoditas dan perdagangan baik di dalam maupun luar negeri. Orang-orang Yunani menetapkan pajak atas seluruh transaksi keuangan dan di Mesir para penguasa mengenakan sebagian nilai barang-barang sebagai pajak pada setiap tahap produksi barang.

Pemasukan dari tanah kerajaan dan bidang negara, keuntungan dari pertambangan dan upeti dari rakyat juga menjadi sumber utama pendapatan negara. Di Yunani, sumbangan tulus dan sukarela dari warga negara yang kaya

juga merupakan sumber penting keuangan negara, terutama dalam keadaan darurat seperti perang.

B. Belanja negara.

Pembelanjaan pemerintah memfokuskan pada pelbagai tugas yang harus dilaksanakan negara. Sebenarnya, perlindungan rakyat dari agresi luar, pemeliharaan ketentraman dan internal, serta tersedianya jenis pemanfaatan publik tertentu merupakan tugas utama negara. Analisis terhadap pelbagai bentuk awal pembelanjaan publik tidaklah mudah. Namun, dari sumber-sumber yang ada terlihat bahwa orang-orang Yunani kuno mempunyai program yang luas tentang proyek-proyek umum, seperti pembangunan air mancur, pasar, sarana olah raga, tembok dan benteng-benteng. Di Athena, bangunan-bangunan besar didirikan dan jumlah yang sangat besar dibelanjakan untuk proyek-proyek publik semacam itu. Pembelanjaan yang luar biasa untuk ritual keagamaan merupakan fenomena umum di dunia kuno, seperti pembangunan piramid, kuil, istana dan kuburan. Di samping pembelanjaan yang tidak produktif dan mewah ini, kami melihat bahwa para penguasa kuno juga memikul tanggungjawab atas kesejahteraan rakyat. Pembangunan jalan raya, kanal dan bendungan seluruh-nya sangat umum. Distribusi biji-bijian gratis kepada orang-orang miskin di Romawi juga dikisahkan. Jumlah yang banyak telah digunakan untuk membiayai orang-orang miskin dan anak yatim, khususnya mereka yang ditinggalkan oleh orangtuanya selama perang.

Penjelasan singkat tentang kondisi administrasi keuangan di kalangan bangsa-bangsa Barat yang paling beradab di masa kuno ini tidak mengungkapkan secara memadai bahwa mereka memiliki prinsip-prinsip yang mengarahkan perencanaan keuangan. Tampak bahwa pendapatan dan keputusan pembelanjanya berada di tangan para penguasa dan didasarkan pada kemauan mereka. Pajak umumnya bersifat menindas dan penggunaannya sangat tidak produktif. (Azmi, 2005)

2.2.1.2 India Kuno

Azmi (2005) mencatat telah ditemukan jejak dari suatu studi yang sistematis tentang persoalan keuangan dalam kitab suci India kuno. Literatur ini berbentuk syair dan kitab hukum yang secara panjang lebar membahas lembaga sosial, politik dan ekonomi. Untungnya, karena arti penting keagamaan dan kultural lembaga-lembaga itu, beberapa kitab suci awal ini tetap terpelihara.

Dari sumber-sumber yang ada, seperti *Maha-bharata*, *Manu Smriti* *Arthashastra* karya Kautilya dan Brahaspati serta *Shukranti* karya Shukra, jelaslah bahwa kitab-kitab tersebut telah membahas persoalan-persoalan keuangan publik dan dalam hal tertentu analisisnya sangat rasional dan logis. Meskipun tidak ada satu karya yang sepenuhnya dicurahkan pada masalah keuangan negara, berdasarkan gagasan yang bersebaran di berbagai kitab suci itu, sangat mungkin menyebutkan daftar prinsip keuangan yang menganjurkan negara agar melaksanakannya dalam administrasi keuangannya. (Azmi, 2005)

A. Perpajakan

Para pemikir awal menegaskan bahwa perbendaharaan yang sehat merupakan suatu keharusan bagi kerja pemerintahan yang berhasil. Salah satu syair tertua, *Mahabharata* menyatakan, "Penguasa berhak mengumpulkan uang, membangun bendahara yang kuat dan dengan uang tersebut ia harus menolong rakyat."

Perpajakan dijustifikasi sebagai harga yang harus dibayar oleh rakyat untuk melindungi apa yang mereka terima. Shukra, dalam karyanya *Sukhranti*, berpendapat bahwa raja berhak memungut pajak karena ia harus melindungi rakyat dan memberikan pelayanan. Manu, pemikir lain masa kuno, menyarankan agar beban dan pajak ditetapkan setelah memper-timbangkan sepenuhnya cara untuk memberikan pendapatan yang memadai kepada negara, di samping upah yang memadai bagi para pekerjanya. Kautilya, penasihat agung zaman Mauriya, dalam karya ter-kenalnya *Arthashastra*, mendukung sistem perpajakan bertahap. Menurut pernyataannya, raja harus menerima -seperenam biji-bijian dan sepersepuluh barang dagangan, dan emas juga sebagai bebannya. Pendapatan inilah yang memungkinkan raja menjamin keamanan dan kesejahteraan rakyatnya.

Seperti ekonomi agraria lainnya, pajak tanah merupakan sumber utama pendapatan negara. Shukra menyarankan agar pajak atas tanah didasarkan pada fasilitas irigasi yang tersedia bagi lahan tersebut. Menurutnya, petani yang mengairi dari penampungan harus memberikan sepertiga dari seluruh hasilnya, mereka yang mengairi dari sumur harus memberikan seperempat, dan mereka yang mengairi dari sungai harus memberikan seperenampuluh dari seluruh hasilnya. Pendapatan negara juga berasal dari pajak kepala, pajak pasar, pabrikkelompokpengrajin, pendapatan dari tanah milik negara, rampasan perang, upeti dan amal kea-gamaan dan sumbangan yang dermawan.

Menurut kitab suci awal tersebut, perpajakan harus sejalan dengan kemakmuran rakyat. *Mahabharata* menyatakan bahwa pajak atas tanah tidak boleh terlalu berat yang mengakibatkan para petani berpindah. *Mahabharata* juga meletakkan ketentuan bahwa semua pajak harus dibebankan secara bertahap pada musimnya, secara damai dan sesuai dengan norma yang se-mestinya. Bhishma, sebuah karakter dalam *Mahabharata*, menegaskan bahwa pajak tidak boleh menyakiti para pembayar pajak karena jika aktivitas ekonomi tidak menguntungkan maka tak seorangpun akan me-lakukannya. (Azmi, 2005)

B. Pembelanjaan Publik.

Azmi (2005) menemukan bahwa menurut para pemikir India kuno, pemungutan pendapatan lebih penting daripada pembelanjannya. Dalam kitab suci awal, kami tidak menemukan analisis yang tajam ketika membahas masalah pembelanjaan publik. Biasanya, pendapatan negara dipergunakan untuk pelbagai tugas yang harus dilaksanakan oleh negara, seperti pertahanan, administrasi sipil, fasilitas publik dan bantuan bagi orang miskin. Shukra menganjurkan:

Setengah dari pendapatan harus disimpan di kas negara. Dari sisanya, separuh, yaitu seperempat dari seluruh pendapatan, harus dicurahkan kepada tentara. Seperdua-belas dari seluruh pendapatan harus menyantuni gaji kepala desa. Sisanya lagi harus dibagikan secara merata menjadi seperduapuluh dari seluruh pendapatan untuk amal, hiburan umum, gaji para pegawai dan pembiayaan personal raja.

Pernyataan Shukra di atas mengilustrasikan bahwa pembelanjaan harus selalu lebih kecil daripada pendapatan dan harus ada kelebihan dalam kas negara. Di tempat lain ia berpendapat, "Pembelanjaan tidak boleh melebihi seperempat, atau setengah, atau tiga perempat dari seluruh pendapatan."

Dalam kasus tidak ada dana dalam kas negara, penguasa bebas melakukan pinjaman untuk menjalankan tugas negara. Shukra menyatakan:

Ketika tekanan terjadi, raja harus meminjam uang dari rakyat yang kaya di negaranya, dan ketika situasi buruk berakhir, ia harus membayar kembali pinjaman tersebut dengan bunga.

Tujuan ekonomi yang harus diraih oleh negara banyak dan bervariasi. Kitab suci awal banyak memberikan banyak penekanan pada aspek kebijakan publik ini. Seorang pemikir awal menganjurkan raja agar membelanjakan untuk meningkatkan *varta*. Yaitu, aktivitas ekonomi negara seperti pertanian, perdagangan, industri, peternakan, proyek kepentingan publik, seperti pembangunan kanal, bendungan dan jembatan-jembatan. Pemikir terkemuka Kautilya menjustifikasi pemungutan pajak dengan alasan bahwa pajak tersebut memungkinkan penguasa menjamin keamanan dan kesejahteraan rakyatnya. Karena itu, pemikir tersebut menyatakan bahwa raja berkewajiban melindungi rakyat dan meningkatkan kemaslahatan mereka.

Dari tinjauan atas pemikiran India kuno tentang masalah keuangan, kita dapat menyimpulkan bahwa para pemikir awal ini menyadari akan masalah-masalah dasar keuangan publik, seperti tugas negara, sistem pendapatan publik, kecenderungan pembelanjaan publik dan utang publik. Dapat dikatakan bahwa keuangan publik merupakan esensi pemikiran ekonomi India kuno. Namun, gagasan ini berpusat seputar filsafat hidup, pemikiran keagamaan, kultural dan etis mereka. Sulit mengatakan apakah gagasan ini hanya bagian dari ajaran keagamaan dan etis mereka, atau ditempatkan dalam kehidupan nyata. Dalam studi kami mengenai perkembangan keuangan publik, survei tersebut mempunyai signifikansi yang besar karena ia mengisyaratkan sistem administrasi keuangan di India kuno. (Azmi, 2005)

2.2.2 Keuangan Publik Di Negara Barat Pada Abad Pertengahan.

Abad Pertengahan dalam sejarah Eropa merupakan periode dari kejatuhan imperium Romawi pada 476 SM sampai akhir abad ke 15. Dari sudut pandang perkembangan pemikiran dan kultural, Abad Pertengahan dapat dibagi menjadi dua bagian: pra-pencerahan dari 476 sampai 1200 M yang merupakan bagian pertama, dan bagian kedua dari abad ke 12 hingga ke 15 ketika beberapa pencerahan intelektual terjadi.

Struktur sosial dan ekonomi Eropa Abad Pertengahan didasarkan pada feodalisme. Masyarakat ber-sifat feodal dan terbagi antara ningrat dan budak (pengolah tanah). Tidak ada batas kebangsaan yang jelas dan tak ada konsep 'Negara Bangsa'. Para raja, adipati dan baron menerima pendapatan mereka dari tanah-tanah yang mereka miliki secara langsung atau dari kewajiban feodal yang dibayarkan kepada mereka dari para bawahannya. Tidak banyak daya tarik terhadap prinsip-prinsip atau praktik-praktik keuangan pemerintah. Negara menjalankan sedikit tugas. Tugas-tugas praktis pemerintah adalah melindungi penduduk, memenuhi kebutuhan orang miskin, membangun jalan yang aman dan bebas, sistem timbangan dan ukuran, serta uang logam khusus.

Pada fase pertama Abad Pertengahan yang disebut sebagai Masa Kegelapan di Eropa, keuangan publik sebagai sebuah disiplin akademis tidak menarik perhatian para sarjana. Namun, fase kedua menyaksikan munculnya kaum skolastik yang dipengaruhi oleh filsafat moral dan etika dari Gereja Katolik Roma, dan mereka pun tertarik pada masalah keuangan. Seperti ditunjukkan Schumpeter, mereka tertarik pada keadilan perpajakan dalam arti luas istilah itu, yang meliputi berbagai pertanyaan tentang kapan dan di mana pajak dapat dibebankan secara adil, untuk tujuan apa dan seberapa banyak. Mereka juga menganalisis sifat perpajakan dan hubungan antara negara dan warga negara. Kaum skolastik pada dasarnya menaruh perhatian pada prinsip-prinsip dasar keuangan publik. Akan tetapi, kajian mereka tidak terlalu bersifat analitis. Schumpeter melihat bahwa mereka tidak membahas masalah ekonomi keuangan publik tertentu, seperti peristiwa perpajakan, pengaruh ekonomi terhadap pembelanjaan pemerintah dan sebagainya. (Azmi, 2005)

2.2.2.1 Perpajakan.

Struktur feodal hubungan sosial dan ekonomi merupakan ciri utama periode ini. Sebenarnya, sebelum munculnya negara bangsa di Eropa, tidak ada prinsip pengelolaan keuangan yang dianut. Sabine, penulis kontemporer tentang sejarah perpajakan di Inggris, menulis bahwa hingga abad ke 12 tidak terdapat biro pusat yang secara khusus dapat dipandang sebagai biro keuangan. Ruangan adipati merupakan kantor bagi semua tugas. Tidak ada petugas pusat yang memungut pendapatan. Kaum bangsawan lokal yang bertindak sebagai penanam pajak yang membayar tuan mereka menyetujui tanggungjawab yang telah ditetapkan dan mereka biasanya memungut lebih daripada yang mereka bayarkan ke tuan mereka. Seperti ekonomi agraria lainnya, di Inggris Abad Pertengahan, pajak atas tanah merupakan sumber utama pendapatan. Pendapatan negara juga muncul dalam bentuk harta benda, biaya pasar, bea cukai, denda dan dari beragam sumber feodal lainnya. Para penguasa biasanya menguasai wilayah mereka yang umumnya memberikan pendapatan yang hampir mencukupi kebutuhan mereka.

Seperti di Inggris, tidak ada sistem keuangan publik tertentu di Perancis hingga abad ke 14. Masyarakat Perancis harus mendukung raja dan gereja sekaligus. Gereja mengumpulkan amal sepersepuluh dari peng-hasila. Pajak lain, yang disebut *taille*, dibebankan di Perancis pada abad ke 11. *Taille* adalah pajak atas produksi yang diharapkan dan diukur melalui nilai kebun tersebut. Sistem pengumpulan barang di Perancis sangat kompleks. Barang-barang dikenai pajak tidak hanya di perbatasan negara, tetapi juga di perbatasan kota. Ada pajak penggunaan atas tembakau, anggur, garam, dan komoditas lainnya. Tingkatan pajaknya berbeda-beda pula di pelbagai wilayah.

Pajak kepala di Inggris diperkenalkan pada abad ke 14. Pajak ini meliputi semua laki-laki dan perempuan, kecuali para pengemis. Pajak kepala di Perancis biasanya ditetapkan berdasarkan kelas, kekayaan, kepemilikan atau jumlah pajak lainnya. Di samping itu, terdapat beberapa pajak lain yang secara sewenang-wenang dibebankan pada masyarakat. Pajak ditetapkan berdasarkan 'kondisi kehidupan. Pajak atas tungku, jendela, kereta kuda menunjukkan kemampuan seseorang membayar pajak dan kondisi sosio-ekonominya. Pajak tungku dibebankan atas anggota keluarga dan pajak jendela didasarkan atas jumlah jendela dalam rumah.

Dari gambaran di atas jelaslah bahwa pajak dibebankan secara sewenang-wenang dan tidak ada prinsip yang sistematis yang harus diikuti. Pajak dan pungutan merupakan suatu beban yang berat. Di Perancis, hampir setiap benda yang dapat dikonsumsi dikenai pajak, baik melalui bea cukai maupun kewajiban pajak. Seperdua puluh pendapatan dari tanah atau kekayaan lainnya dikenai pajak. Menurut satu sumber, beban semua jenis pajak dan hak-hak feodal sering mencapai 80% dari pendapatan rata-rata para petani. Ini menunjukkan bahwa bagian terbesar dari pendapatan orang miskin dikenai pungutan dan pajak. (Azmi, 2005)

2.2.2.2 Pembelanjaan Publik.

Selama masa yang dikaji, kumpulan literatur tentang keuangan publik membahas perpajakan dan hanya bagian literatur yang terabaikan menaruh perhatian pada pembelanjaan publik. Karena periode tersebut dicirikan dengan feodalisme, setiap studi tentang pembelanjaan publik memasukkan hanya pembelanjaan pribadi pejabat. Melalui sistem feodal, tidak banyak tugas yang dilaksanakan penguasa dan pola pembelanjaannya tidak sistematis. Dengan tumbangannya feodalisme dan munculnya negara bangsa, rasa kepentingan nasional yang kuat berkembang. Jadi, dalam paruh kedua Abad Pertengahan pengeluaran meningkat, untuk melindungi kepentingan nasional, dan mencapai kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi. Karena itu, pembelanjaan publik meningkat karena pemborosan yang dilakukan penguasa dan meningkatnya ruang lingkup kebutuhan kolektif.

Bidang pembelanjaan publik memperoleh perhatian dari para sarjana pada paruh terakhir Abad Pertengahan. Carafa, penulis Italia abad ke 15, menegaskan bahwa harus ada banyak ruang di anggaran bagi biaya kesejahteraan. Carafa menganjurkan agar industri, pertanian dan perniagaan didorong dengan pinjaman lunak dan dengan cara lainnya. Menurutnya, dana publik harus digunakan:

1. Untuk mempertahankan bangsa,
2. Mendukung penguasa dan.
3. Untuk kebutuhan darurat.

Literatur tentang keuangan publik yang saling bermunculan kemudian memberikan penekanan pada pembelanjaan publik yang melampaui ruang lingkup

studi kami. Tetapi bidang keuangan publik dibahas agak serampangan oleh para penulis bidang tersebut.

Singkatnya, literatur tentang keuangan publik di awal Abad Pertengahan masih berada dalam tahap permulaan, dan praktik keuangannya tidak sistematis. Karena praktik keuangan ditandai oleh hubungan antara raja feodal dan budak, literatur secara umum dituntun oleh ajaran etika dan moral gereja. Namun, kita tidak berharap bahwa kode etik dan praktik keuangan itu identik selama Abad Kegelapan ini. Untuk tujuan studi kami, era tersebut tetap gelap, karena tidak ada karya khusus tentang keuangan publik ditemukan, kecuali beberapa doktrin ekonomi yang tercecer di sana sini dalam tulisan-tulisan kaum skolastik. (Azmi, 2005)

2.3 Keuangan Publik Dalam Islam.

Dengan runtuhnya imperium Romawi, dunia menyaksikan kemunculan kaum Muslim sebagai sumber kekuasaan, peradaban, budaya, sains dan sistem pemerintahan. Muncul dari semenanjung Arabia di akhir abad ke 7, negara Islam memperluas wilayahnya hingga Afrika dan Spanyol di barat dan hingga Asia Tengah dan Cina di timur.

Sebenarnya, sudah tentu imperium sebesar itu yang tegak selama berabad-abad dan mengurus penduduk yang begitu banyak dengan anggaran yang sangat besar harus membangun sistem pengelolaan keuangan yang kokoh dan operasional. Dari rekaman historis sejarah Islam awal, kita temukan bahwa para perancang keuangan dan pembuat kebijakan masa itu telah membahas pelbagai persoalan keuangan yang dewasa ini kita klasifikasi ke dalam lingkup keuangan publik. seperti pengumpulan pendapatan, tingkatan dan struktur sistem perpajakan, pendistribusian beban pajak sesuai dengan nilai persamaan dan keadilan Islam, pembelanjaan pajak untuk kesejahteraan masyarakat, pengembangan ekonomi dan lain sebagainya. Kontribusi kaum Muslim terhadap perkembangan keuangan publik nyaris tetap terabaikan oleh para sejarawan masalah ini hingga kini. Menariknya, gagasan-gagasan tersebut muncul pada era ketika Eropa tenggelam ke dalam apa yang umumnya disebut oleh sejarawan dengan "Masa Kegelapan Eropa." (Azmi, 2005)

2.3.1 Sifat-sifat Dasar Keuangan Publik Dalam Islam.

Keuangan publik yang dipraktikkan pada masa Islam awal memiliki basis yang jelas pada filsafat etika dan sosial Islam yang menyeluruh. Keuangan publik bukan sekadar proses keuangan di tangan penguasa. Sebaliknya, ia didasarkan\ pada petunjuk dari syari'at Islam dan bertujuan pada kemaslahatan umum. Prinsip-prinsip umum keuangan publik dalam Islam diturunkan dari ayat-ayat Al-Quran. Perlu dicatat bahwa Al-Quran tidak memberikan perincian kebijakan keuangan, tetapi ada beberapa ajaran ekonomik dan prinsip-prinsip pengarah yang menentukan kebijakan semacam itu. Perincian dan prinsip pengarah diklasifikasi oleh Nabi Muhammad untuk tujuan praktis dan fungsional keuangan publik. Dengan demikian, Sunnah (yakni ucapan, praktik dan persetujuan) Nabi menjadi sumber penting kedua keuangan publik dalam Islam setelah Al-Quran.

Bagaimana Sunnah membantu merumuskan prinsip-prinsip cara kerja keuangan, dapat diklasifikasi dalam persoalan zakat (hak orang miskin, beban utama dan terpenting atas kaum Muslim). Al-Quran memerintahkan Nabi agar memungut zakat dan kekayaan kaum Muslim. Seperti dikatakan: "*Pungtlah zakat dari kekayaan mereka.*" Akan tetapi, perintah itu tidak memerinci ukuran, benda yang harus dizakati, batas minimumnya, dan seterusnya. Sunnahlah yang menjelaskan aspek-aspek ini.

Sistem administrasi keuangan pada masa Nabi tidaklah kompleks. Nabi hidup di negara kecil Madinah dan kebijakan keuangannya sangat sederhana. Setelah wafatnya (w. 362), negara Islam menembus batas semenanjung Arabia, khususnya selama pemerintahan khalifah Umar (w. 644). Kompleksitas dalam pengelolaan keuangan di wilayah taklukan mendorong perlunya sebuah sistem keuangan publik yang rapih. Meskipun khalifah tidak segan-segan mengambil manfaat dari administrasi negara saat itu, demi tegaknya struktur fungsional dengan semangat Islam, ketentuan terperinci tetap diperlukan bagi pengelolaan keuangan negara yang baru. Karena itu, berdasarkan ayat-ayat Al-Quran dan Sunnah Nabi, berbagai ketentuan pun diadopsi setelah bermusyawarah (*syurd*) dan mencapai konsensus (*ijma'*) para sahabat Nabi. Tujuan utama konsensus itu adalah agar kebijakan yang diadopsi didasarkan pada prinsip-prinsip dasar

syari'ah dan mengarah pada kemaslahatan umum (*mashlahah*). Dengan demikian, sumber-sumber gagasan tentang keuangan publik dalam Islam diambil dari: 1) Al-Quran, 2) Sunnah Nabi, 3) *Ijma'* pendapat dan, 4) penalaran logis (*qiyas*) para ahli hukum Islam tentang kemaslahatan publik.

Dalam sistem keuangan publik Islam, uang publik dipandang sebagai amanah di tangan penguasa dan harus diarahkan, pertama-tama, ditujukan pada lapisan masyarakat lemah dan orang-orang miskin sehingga tercipta keamanan masyarakat, kesejahteraan umum dan pendistribusian pendapatan yang adil di antara berbagai lapisan masyarakat. Al-Quran menyatakan,

مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ
وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ
مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ
اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

"Apa saja harta rampasan perang yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya di antara kamu." (QS. Al-Hasyr: 7)

Al-Quran mengakui hak orang miskin dalam kekayaan orang kaya dan makmur seperti ditunjukkan oleh ayat berikut,

وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ (24) لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ (25)

"Dan orang-orang yang dalam hartanya tersedia bagian tertentu, bagi orang (miskin) yang meminta dan orang yang tidak mempunyai apa-apa (yang tidak mau meminta)." (QS. Al-Ma'arij: 24-25)

Di samping memenuhi tujuan ini, kesejahteraan umum masyarakat dan pertumbuhan ekonomi merupakan fokus kebijakan keuangan dalam Islam awal. Faqih terkemuka dan perencana keuangan Islam abad ke 2, Abu Yusuf,

menyarankan penguasa, "Anda bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat dan harus melakukan apa saja yang menurut Anda baik bagi mereka."

Tegaknya suatu negara bergantung pada kemampuan pemerintahnya mengumpulkan pendapatan dan mendistribusikannya pada kebutuhan kolektif masyarakat. Nabi, setelah tegaknya negara Madinah, mengalihkan perhatiannya pada kebutuhan yang mendesak ini. Pada awal periode Madinah, tidak ada sumber pendapatan yang tetap. Pada saat itu, sumbangan sukarela kaum Muslim yang kaya merupakan bagian penting keuangan negara dan membantu membiayai kebutuhan perang dan memenuhi berbagai kewajiban sosial dan ekonomi. Di samping sumbangan sukarela, Al-Quran menyebut zakat, *jizyah* dan *khumus* sebagai sumber pendapatan publik. (Azmi, 2005)

2.3.2 Pendapatan Negara

Allah telah memberi amanah kepada pemimpin negara Islam untuk mengelola beberapa macam kekayaan yang alokasinya adalah maslahat rakyat atau umat. Kekayaan ini oleh Abu Ubaid dijelaskan sebagai, "*Shunuf al-amwal allati yaliha al-a'immah li ar-ra'iyah*." Yang secara literal diartikan sebagai 'macam-macam harta yang dikelola oleh pemimpin untuk kepentingan rakyat.' (Suharto, 2004)

Dari sinilah muncul wacana pendapatan negara di dalam keuangan publik negara Islam. Islam telah menjelaskan apa saja sumber-sumber kekayaan yang sah bagi negara berikut metode pengelolaannya. Sumber-sumber pendapatan tersebut bisa dijelaskan sebagai berikut.

2.3.2.1 Zakat

Zakat adalah rukun Islam yang ketiga. Allah mewajibkannya atas orang kaya sebagai pensucian untuk jiwa dan harta mereka. Zakat adalah ibadah sebagai media bagi hamba untuk mendekatkan diri kepada Allah, sekaligus kewajiban finansial sebagai media syukur hamba kepada Allah atas karunia harta yang diberikan-Nya.

Secara bahasa, zakat berarti penambahan, pertumbuhan, pensucian, pujian, keberkahan dan kebaikan. (Ibnu Manzhur, *Lisan Al-Arab*)

Menurut definisi syari'at, zakat adalah hak yang wajib di dalam harta khusus untuk sekelompok orang tertentu yang dikeluarkan pada waktu tertentu. (Asy-Syayiji, 2005)

Zakat hukumnya wajib berdasarkan nash Al-Qur'an, sunnah dan ijma'. Islam telah meletakkan dasar-dasar yang tetap bagi pelaksanaannya dan mewajibkan pemegang kekuasaan untuk memungut dan mendistribusikannya. Allah swt berfirman,

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّكَّعِينَ

"Dan dirikanlah salat, tunaikanlah zakat dan rukuklah beserta orang-orang yang rukuk." (QS. Al-Baqarah: 43)

Ibnu Umar ra meriwayatkan, bahwasanya ia mendengar Rasulullah saw bersabda,

بُنِيَ الْإِسْلَامُ عَلَى خَمْسٍ: شَهَادَةِ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ

اللَّهِ، وَإِقَامِ الصَّلَاةِ، وَإِيتَاءِ الزَّكَاةِ، وَالْحَجِّ، وَصَوْمِ رَمَضَانَ

"Islam itu didirikan di atas lima perkara; bersaksi bahwa tidak ada tuhan yang berhak disembah kecuali Allah dan bahwa Muhammad adalah utusan Allah, mendirikan shalat, mengeluarkan zakat, menunaikan haji dan puasa di bulan Ramadhan." (HR. Al-Bukhari)

Zakat, selain urgensinya dari sisi ibadah, sosial dan ekonomi bagi individu dan masyarakat, ia adalah salah satu sumber pendapatan negara terpenting. Negara bertanggung jawab memungutnya dan mendistribusikannya kepada pihak-pihak yang berhak menerimanya yang telah ditentukan. Berdasarkan firman Allah,

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ

سَكَنٌ لَّهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

(Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka, dan mendoalah untuk mereka.

Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka." (QS. At-Taubah: 103)

Ini adalah seruan Allah kepada Rasul-Nya, juga para pemegang kekuasaan sesudah beliau, untuk menghimpun zakat dari mereka yang berkewajiban mengeluarkannya. (An-Nawawi, *Syarh Shahih Muslim*) Bahkan, sebagian fuqaha menyatakan ia adalah tugas yang wajib dilaksanakan oleh negara, (Al-Mawardi, 1985) dan para *mukallaf* dituntut untuk menyerahkannya kepada negara, khususnya terkait harta yang *zhahir*, semisal binatang ternak, hasil perkebunan dan buah-buahan. (Abu Ubaid, *Al-Amwal*)

Ditambah lagi, individu tidak bisa mendistribusikan zakatnya kepada sebagian dari delapan golongan *mustahiq* (yang berhak menerima zakat), negaralah yang bisa melakukannya, semisal bagian untuk *jihad fi sabilillah*, para *amil* dan *mu'allaf*. Karena itu, lebih utama bila negara yang mendistribusikan zakat. (Abu Ubaid, *Al-Amwal*)

Beberapa karakteristik zakat sebagai pendapatan negara adalah:

1. Besarnya nominal yang didapat.. Sebab zakat adalah ibadah harta dan salah satu rukun Islam, di mana orang yang mengingkari kwajibannya dianggap kafir dan yang menolak membayarnya dipernagi. Semua itu menambah efektifitas zakat dan hasil penerimaannya. Mengeluarkan zakat tidak sekedar berperan serta dalam kewajiban sosial dan menghindar dari sanksi hukum, lebih dari itu orang yang mengeluarkannya akan mendapatkan pahala dari Allah.

Selain itu, zakat diwajibkan atas seluruh jenis harta berkembang dan dibebankan kepada seluruh pemilik harta; orang dewasa, anak-anak, laki-laki dan perempuan, jika harta yang mereka miliki melebihi batasan (*nishab*) yang telah ditentukan dan telah dimiliki selama setahun (*haul*), sesuai dengan jenis harta dan usaha yang dikeluarkan untuk mendapatkannya.

Dan lagi, *nishab* zakat yang 2.5% untuk sebagian besar jenis harta dan 5% atau 10% untuk sebagian jenis harta yang lain, terbilang kecil, sehingga mayoritas masyarakat bisa berperan serta dalam menunaikannya yang berujung pada melimpahnya pendapatan zakat.

2. Periodik. Zakat adalah pendapatan periodik bagi negara, sebab ia adalah kewajiban tahunan setelah harta yang dimiliki mencapai *nishab* selama setahun, khususnya untuk sebaagian harta kena zakat, seperti hasil perdagangan, binatang ternak dan uang.
3. Kontinyuitas. Zakat adalah pendapatan negara yang bersifat tetap dan kontinyu. Tidak seorang penguasapun yang boleh membatalkan kewajiban zakat atau membebaskan sebagian individu dari pembayarannya. Sebab kewajiban zakat datang dari Allah swt dan Dia telah memerintahkan untuk menyalurkannya kepada beberpa golongan yang telah ditentukan. Para *mukallaf* dituntut untuk mengeluarkan zakat selama mereka memiliki harta yang wajib dizakati, sampai Allah membinasakan bumi ini berikut isinya. (Abu Yusuf, *Al-Kharaj*; Asy-Syayiji, 2005)

2.3.2.2. Kharaj

Secara literal. *kharaj* berarti menyewa, upah. Dari makna tersebut Allah berfirman:

أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَاجُ رَبِّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ

"Atau kamu meminta upah kepada mereka? Maka upah dari tuhanmu adalah lebih baik, dan dia adalah pemberi rizki yang paling baik." (QS. Al-Mu'minun: 72)

Sebagai sumber dana Baitul Maal, *kharaj* merupakan upah yang diberikan sebagai kompensasi dari pemanfaatan tanah pertanian atas tanah lain yang bermanfaat bagi kehidupan manusia. (AJ-Mawardi, 1985) *Kharaj* ditetapkan pertama kali pada masa khalifah Umar bin Khathab ra atas tanah yang berhasil dikuasai oleh kaum muslimin. Ada tiga poin yang dapat dipahami dari *kharaj*, yaitu:

1. Memberikan kebebasan kepada pemilik untuk memanfaatkan tanah yang ada

2. Sebagai persediaan pangan kaum muslim, tentara bisa tetap berlatih untuk meningkatkan kekuatan dengan tidak sibuk terhadap penggarapan tanah,
3. Proses pemerataan harta kekayaan agar tidak hanya dikuasai oleh kaum muslimin

Selain itu terdapat dua cara dalam mengumpulkan harta kharaj, yaitu:

1. *Kharaj Nisbi*, yaitu harta *kharaj* yang dihasilkan dari setiap panen, dengan besar jumlah yang beragam ($1/4, 1/3$ dan jumlah lainnya)
2. *Kharaj Tsabit*, kharaj yang telah ditetapkan atas tanah yang ada dengan besaran tertentu, biasanya berupa uang. (Marthon, 2002)

Ada beberapa faktor yang dapat digunakan sebagai sandaran dalam menentukan besaran *kharaj*, yaitu:

- Produktivitas lahan.
- Jenis tanaman.
- Bentuk dan tempat keberadaan irigasi (Marthon, 2002)

Beberapa karakteristik *kharaj* sebagai pendapatan negara adalah:

1. Besarnya nominal yang didapat. Pendapatan *kharaj* sangat melimpah, sampai-sampai negara Islam pada masa lampau menyandarkan pembiayaan belanja negara pada *kharaj*. Pendapatan *kharaj* pada masa khilafah Umar bin Khathab ra mencapai seratus juta dirham. (Abu Ubaid, *Al-Amwal*) Bahkan ada yang menyatakan mencapai seratus dua puluh juta dirham. (AJ-Mawardi, 1985) Padahal ini terjadi pada tahun-tahun pertama pemberlakuan *kharaj*.
2. Fleksibilitas. Negara Islam memiliki kebebasan untuk menambah atau mengurangi besaran *kharaj*, ia diberlakukan atas setiap tanah dengan kadar yang tidak merugikan petani pengelola dan tidak mengabaikan fungsinya sebagai sumber pendapatan negara.
3. Periodik. Bila *kharaj* yang diberlakukan adalah *kharaj nisbi*, yaitu yang wajib dibayarkan setiap tahun maka *kharaj* dianggap sebagai sumber pendapatan tahunan untuk negara Islam yang digunakan untuk membiayai belanja negara. (Asy-Syayiji, 2005)

Meski begitu besar urgensi *kharaj* sebagai sumber pendapatan negara Islam, melainkan urgensi ini telah meredup, khususnya pada masa sekarang ini. Karena negara Islam telah mengganti kewajiban ini dengan apa yang disebut sebagai pajak pertanian, juga disebabkan beralihnya kepemilikan tanah pertanian negara menjadi kepemilikan individu, ditambah lagi terpecahnya negara Islam menjadi beberapa negara. Semua itu berpengaruh kepada urgensi *kharaj*, hingga mencapai taraf tidak masuk lagi ke dalam daftar anggaran negara Islam.

2.3.2.3 Jizyah

Jizyah merupakan manifestasi dari kata *jazaa'* (balasan), yaitu harta yang diwajibkan kepada non muslim yang masuk dan hidup dalam wilayah atau negara Islam setelah melakukan perjanjian dengan pemerintah setempat untuk mematuhi segala peraturan yang ada. Selanjutnya *jizyah* diwajibkan pada tahun kedelapan dari hijrah setelah perang Tabuk dan *Fathul Makkah*. (Mathon, 2002)

Allah berfirman

قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ
وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا
الْحِزْبَ عَنِ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ

"Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari kemudian dan mereka tidak mengharamkan apa yang telah diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk" (QS. At-Taubah: 29)

Dalam sejarah, Rasul tidak pernah membedakan *jizyah* yang diwajibkan kepada orang Arab dan selain Arab. *Jizyah* tersebut diwajibkan kepada mereka sebagai konsekuensi atas stabilitas keamanan yang didapatkan. Bagi mereka yang sudah masuk Islam, maka tidak diwajibkan *jizyah* kepadanya, "Tidak ada kewajiban jizyah atas seorang muslim" (Al-hadits). Menurut Yusuf Ibrahim,

jizyah diwajibkan kepada kaum *dzimmi* sebagai pembanding atas zakat yang telah dibayarkan oleh kaum muslimin. Hal itu bertujuan untuk menegakkan prinsip kesamaan atas stabilitas keamanan yang didapatkan.

Jizyah merupakan kewajiban yang harus dibayarkan oleh masing-masing person. Adapiin kadar yang harus dibayarkan kembali pada keadaan ekonomi masing-masing. Besarnya *jizyah* yang diberikan bergantung pada kebijakan pemerintah yang ada, walaupun dalam hal ini Abu Hanifah telah menetapkan kadarnya. Selain itu, *Jizyah* tidak diwajibkan kepada faqir, hamba sahaya, orang buta, orang tua, wanita, anak kecil, pengangguran dan orang gila. Pada masa kekhalifahan Umar bin Khathab ra *jizyah* ditetapkan berdasarkan kondisi ekonomi yang ada, yaitu;

1. Bagi orang kaya harus membayar 48 dirham.
2. Ekonomi menengah 24 dirham,
3. Bagi orang faqir 12 dirham.
4. Bagi wanita, anak-anak dan orang tua. *jizyah* tidak diwajibkan.

(Marthon, 2002))

Beberapa karakteristik *jizyah* sebagai pendapatan negara adalah:

1. Periodik. Sebab ia dipungut dari kaum *dzimmi* setiap tahun, sehingga *jizyah* menjadi salah satu sumber pendapatan negara Islam tahunan terpenting.
2. Fleksibilitas. Besaran *jizyah* tidak dibatasi, sehingga negara Islam bebas menambah atau mengurangi besaran jumlahnya bila melihat ada masalah di dalamnya, dengan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi kaum *dzimmi* dan kebutuhan negara.

Meski begitu besar urgensi *jizyah* sebagai sumber pendapatan negara Islam, melainkan sumber pendapatan ini mulai menyusut semenjak pemerintahan Bani Umayyah hingga masa sekarang. Beberapa faktor terpenting yang mempengaruhi penyusutan ini ialah:

1. Banyaknya kaum *dzimmi* yang masuk Islam. (Abu Yusuf, *Al-Kharaj*)
2. Kaum *zimmi* membayar pajak yang dibebankan negara Islam atas semua orang yang bermukim di dalamnya.

3. Banyak kaum *dzimmi* yang ikut serta dalam wajib militer yang diberlakukan sebagian negara Islam atas warga negaranya, sehingga beban *jizyah* gugur dari mereka karena ikut serta membela negara dan berperang bersama kaum muslimin. (Asy-Syayiji, 2005)

2.3.2.4. 'Usyur

'*Usyur* merupakan penghasilan negara yang didapatkan dari biaya-biaya perdagangan bagi setiap orang yang melakukan transaksi di wilayah kekuasaan Islam. Dewasa ini, biaya tersebut dikenal dengan biaya ekspor-impor ataupun bea cukai. Konsep tersebut pertama kali dilakukan oleh Umar bin Khathab ra, seperti yang diceritakan oleh Al-Qadli Abu Yusuf, pada saat itu, kaum musyrik menulis surat kepada Umar bin Khathab ra untuk memberikan izin kepada mereka berdagang di wilayah kekuasaan Islam. Kemudian Umar bin Khathab ra menyetujui hal tersebut dengan mewajibkan '*usyur* di dalamnya

Besaran '*usyur* yang dibebankan atas ahli *dzimmi* adalah seperduapuluh. Sedang atas kafir harbi sepersepuluh seperti kaidah yang umum berlaku, bila tidak diketahui berapa yang mereka ambil dari pedagang muslim ketika memasuki negara mereka, bila diketahui maka besarnya sama seperti yang mereka ambil dari pedagang muslim. Sedang untuk pedagang muslim, yang dipungut dari mereka hanyalah zakat perdagangan saja, sebab seorang muslim tidak diekani '*usyur*. (Abu Yusuf, *Al-Kharaj*)

'*Usyur* dipungut setahun sekali, berdasarkan riwayat bahwa seorang kakek tua nasrani mengadu kepada Umar bin Khathab ra, "Bahwasanya pegawai anda memberlakukan *usyur* untukku dua kali dalam setahun." Umar bertanya, "Siapa kamu?" Ia menjawab, "Aku seorang kakek Nasrani." Umar berkata, "Dan aku seorang kakek yang lurus." Iapun menulis surat kepada pegawainya untuk hanya memberlakukan *usyur* satu kali dalam setahun. (Abu Yusuf, *Al-Kharaj*)

Karakteristik '*usyur* sebagai pendapatan negara:

1. Periodik. Ia adalah pendapatan negara Islam tahunan, dengannya negara bisa membiayai belanja publiknya. Dengan demikian ia menjadi salah satu sumber pendapatan penting negara.

2. Fleksibilitas. Di mana negara bila dibutuhkan berhak menambah atau mengurangi besaran jumlahnya. Sebagaimana yang dilakukan Khalifah Umar bin Khathab, di mana ia mengurangi besaran *usyur* untuk para pedagang yang membawa bahan makanan pokok ke kota Amdinah. (Abu Ubaid, *Al-Amwal*)
3. Sebagai perangkat politik ekonomi negara, yang bisa digunakan pemerintah untuk mewujudkan stabilitas ekonomi masyarakat, dengan cara menambah atau mengurangi besaran jumlahnya. (Asy-Syayiji, 2005)

2.3.2.5 Fai'

Secara literal, *fai'* berasal dari kata *fa'a*, yang berarti kembali. (Al-Jauhari, *Ash-Shihah*) Kemudian ia dipakai untuk harta yang kembali dari orang kafir kepada kaum muslimin, sebab Allah telah menciptakan dunia berikut isinya untuk kaum mukminin, sebagai media menjalankan ketaatan kepada-Nya. (Al-Bahuti, *Kasysyaf A;-Qana'*)

Menurut terminologi syari'at, *fai'* adalah harta yang diperoleh kaum muslimin dari kaum kafir tanpa peperangan ataupun segala macam persiapannya. (Asy-Syarbini, *Mughni Al-Muhtaj*)

Fai' ditetapkan berdasarkan Al-Qur'an, sunnah dan ijma'. Allah herfirman, "Apa saja harta rampasan (*fai'*) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu..." (QS. Al-Hasyr: 7)

Abu Hurairah ra meriwayatkan, bahwasanya Rasulullah saw bersabda,

أَيُّمَا قَرْيَةٍ أَتَيْتُمُوهَا وَأَقَمْتُمْ فِيهَا فَسَهْمُكُمْ فِيهَا، وَأَيُّمَا قَرْيَةٍ عَصَتْ اللَّهَ

وَرَسُولَهُ فَإِنَّ خُمُسَهَا لِلَّهِ وَلِرَسُولِهِ ثُمَّ هِيَ لَكُمْ

"Kampung manapun yan gkalian datangi dan kalian tinggal di dalamnya maka bagian kalian adalah (seluruh apa yang ada) di dalamnya. Dan kampung

mana saja yang durhaka kepada Allah dan Rasul-Nya, maka seperlima dari kampung itu adalah milik Allah dan Rasul-Nya, kemudian sisanya menjadi hak kalian." (HR. Muslim)

Yang dimaksud dengan kampung yang pertama adalah kampung yang dimasuki kaum muslimin tanpa peperangan. Kampung itu seluruhny amenjadi hak kaum muslimin. (An-Nawawi, *Syarh Shahih Muslim*)

Juga berdasarkan ucapan Khalifah Umar bin Khathab ketika membaca ayat di atas, "Ia adalaj hak seluruh kaum muslimin. Hingga tidak ada seorangpun kecuali ia memiliki hak atas harta tersebut. (Abu Ubaid, *Al-Amwal*)

Fai' tercatat sebagai pendapatan negara non periodik, sebab pemasukannya tidak bersifat tahunan. Ia bergantung kepada ekspansi yang dilakukan negara Islam. Karena itu *fai'* tidak masuk ke dalamdaftar anggaran negara modern, sebab tidak ada lagi ekspansi yang dilakukan negara Islam seperti yang terjadi pada masa lampau.

2.3.2.6 Seperlima Ghanimah.

Ghanimah adalah harta yang diambil dari tangan kaum kafir melalui peperangan. (Ibnu Qudamah, *A;-Mughni*)

Ghanimah ditetapkan berdasarkan Al-Qur'an, sunnah dan ijma'. Allah swt berfirman.

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِّن شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي
الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ إِن كُنتُمْ آمَنتُمْ بِاللَّهِ وَمَا
أَنزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ أَجْمَعَانَ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ
شَيْءٍ قَدِيرٌ

"Ketahuilah, sesungguhnya apa -apa yang kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka seperlimanya untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil, jika kamu beriman kepada Allah dan kepada apa yang kami turunkan kepada hamba Kami (Muhammad) di hari furqaan, yaitu

dihari bertemunya duapasukan. Dan Allah Mahakuasa atas segala sesuatu." (QS. Al-Anfaal: 41)

Jabir bin Abdillah meriwayatkan, Rasulullah saw bersabda, *"Dihalalkan untukku harta ramapsan perang." (HR. Al-Bukhari)*

Abu Huriarah juga meriwayatkan, *"Bahwasanya harta ramapsan perang tidak dihalalkan untuk seorangpun sebelum kita, yang demikian itu karena Allah Tabaraka wa Ta'ala melihat kelemahan pada diri kita, maka Dia halalkan harta itu untuk kita." (HR. Muslim)*

Sama seperti *fai'*, seperlima ghanimah tercatat sebagai pendapatan negara yang bersifat temporal, taidak diperoleh secara tahunan, karena bergantung kepada ekspansi yang dilakukan negara Islam. Sedangkan urgensinya sebagai sumber pendapatan negara modern tidak secemerlang pada pemerintahan negara Islam masa lampau, sebab ekspansi Islam telah berakhir.

2.3.2.7 Hibah, Sedekah Dan Derma

Yaitu harta yang diperoleh negara dari individu, lembaga ataupun negara lain guna membantu membiayai belanja publiknya.

Di dalam banyak ayat Al-Qur'an dan dan hadits, Islam sangat menganjurkan untuk berderma dan berinfak di jalan Allah, sampai-sampai anjuran untuk berderma terdapat di dalam seratus tiga puluh tiga tempat di dalam Al-Qur'an.

Di antaranya adalah firman Allah,

لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ
 آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى
 حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي
 الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا

وَالصَّائِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا
وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ

"Bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan. Akan tetapi sesungguhnya kebajikan itu ialah beriman kepada Allah, hari kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi, dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan) dan orang-orang yang meminta-minta, dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan shalat, dan menunaikan zakat, dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji, dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan dan dalam peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar (imannya); dan mereka itulah orang-orang yang bertakwa." (QS. Al-Baqarah: 177)

Sumber pendapatan ini memainkan peranannya yang besar pada awal pemerintahan Islam. Para sahabat telah memberi gambaran ideal bagaimana seseorang berderma dan berinfak untuk negara. Contohnya adalah infak yang diberikan Khadijah binti Khuwalid, Ummul Mukminin, kepada Rasulullah saw guna didistribusikan untuk kemaslahatan kaum muslimin, begitu juga infak yang diberikan oleh Abu Bakar, Umar bin Khathab dan Utsman bin Affan.

Urgensi infak dan sedekah sebagai sumber pendapatan negara dapat diejelaskan, bahwa ia menjadi sandaran negara dalam membiayai sebagian belanja publiknya. Contohnya adalah jihad di jalan Allah, memenuhi kebutuhan kaum fakir, membangun sekolah, rumah sakit dan tempat penampungan para pengungsi, santunan untuk anak jalanan dan anak yatim,

Ia juga membantu memenuhi pelayanan publik yang tidak mampu dipenuhi oleh belanja negara, atau pemenuhannya lebih utama, lebih ringan dan lebih cepat bila dilakukan individu, mungkin ia lebih dekat dengan pihak yang membutuhkan, atau ia tidak membutuhkan institusi resmi seperti negara dalam menyalurkan bantuan kepada pihak yang memerlukan.

Meski demikian, sumber pendapatan ini tidak bisa dipastikan besarnya, sebab ia tidak masuk ke dalam anggaran negara. Perolehan dari sumber

pendapatan ini bisa meningkat pada masa krisis dan bisa menyusut pada masa sejahtera ketika pemasukan negara dari sumber lain melimpah. (Asy-Syayiji, 2005)

2.3.3 Belanja Negara

Pengalokasian pendapatan yang diperoleh negara harus bersandarkan kepada kaidah dan prinsip yang telah dituliskan dalam Al-Qur'an dan sunnah serta ijtihad para ulama. Dalam zakat, alokasi yang harus dilakukan sudah dijelaskan dalam Al-Qur'an, sehingga negara tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penyimpangan terhadap ketentuan yang telah ada. Namun, untuk sumber anggaran yang lain, seperti *fai'*, *ghanimah*, *kharaj*, *jizyah*, *'usyur*, dan sumber yang lain bisa bersandarkan atas kebijakan para pemimpin. Anggaran tersebut digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, seperti; gaji para pemimpin, tentara, guru dan elemen lain yang bertugas dalam menciptakan kesejahteraan bersania. Selain itu, bisa digunakan untuk membangun fasilitas sosial ekonomi, seperti pembangunan jalan raya, jembatan dan sumber air serta memenuhi kebutuhan para fakir miskin.

Dalam sistem ekonomi Islam, negara mempunyai wewenang untuk menarik dana dari masyarakat sebelum jatuh tempo. Hal itu diperbolehkan jika dikhawatirkan negara dalam kondisi darurat. Rasul pernah menarik zakat kepada pamannya untuk pembayaran zakat dua tahun mendatang. Hal itu dilakukan untuk mewujudkan kemaslahatan. Bahkan dalam kondisi darurat, negara berhak untuk mewajibkan zakat terhadap orang-orang yang mampu jika anggaran yang ada tidak dapat mencukupi kebutuhan pokok. Adapun jenis dan kadarnya bisa ditentukan oleh negara berdasarkan kaidah dan norma syariah serta prinsip keadilan.

Pada zaman Rasulullah belum ada kebutuhan untuk mendirikan Baitul Maal. Hal itu dilandasi oleh kondisi masyarakat Islam pada saat itu masih sangat simpel. Rasul bertindak langsung dalam mengkoordinasikan dan membagikan dana zakat yang telah didapatkan. Pada masa itu, alokasi anggaran terfokus pada pembenahan

kehidupan sosial dan pertahanan keamanan, sehingga sistem pemerintahan pun tidak banyak membutuhkan pegawai. Jika terdapat harta *ghanimah*, maka yang terlibat peperangan mendapat bagian. Namun bila tidak ada, maka cukup mendapatkan pahala dari Allah.

Pada masa khalifah Abu Bakar, terdapat sekelompok muslim yang menolak untuk membayar zakat. Fenomena tersebut menyebabkan terjadinya Perang Riddah (memerangi orang murtad). Dana zakat yang didapatkan langsung dialokasikan kepada orang-orang yang berhak, dan saat itu belum ada kebutuhan untuk mendirikan Baitul Maal.

Di masa kekhalifahan Umar bin Khathab ra daerah kekuasaan Islam semakin luas, sehingga tanggung jawab pemerintah semakin banyak. Dari sisi pendapatan, dana yang terkumpul dari zakat, *kharaj* dan lain sebagainya semakin menumpuk. Hal tersebut mendorong kekhalifahan Umar bin Khathab ra untuk mendirikan infrastruktur ekonomi dan institusi pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. Di masa kekhalifahan Umar bin Khathab ra telah didirikan Baitul Maal untuk mengelola dana-dana yang tersimpan. Selain itu, juga telah dibentuk lembaga peradilan pemerintahan dan pertahanan. Umar bin Khathab ra sangat konsen terhadap kemakmuran bumi. Hal itu ditandai dengan adanya pembangunan fasilitas umum, serta keberhasilannya dalam menciptakan jalan penghubung antara sungai Nil dan Laut Merah.

Pada masa kekhalifahan Utsman bin Allan terjadi limpahan anggaran negara dari sumber-sumber dana zakat, *kharaj* dan lainnya. Di masa kekhalifahan Ali bin Abi Thalib ra kegiatan ekonomi terpusat pada pertumbuhan ekonomi bagi kehidupan masyarakat. Karena itu, beliau terkenal sebagai pemimpin yang zuhud.

Prinsip-prinsip Belanja Publik

Sekalipun banyak tulisan klasik tentang perpajakan, belum ada perhatian yang memadai terhadap prinsip-prinsip belanja publik berdasarkan ajaran Islam. Barang kali disebabkan fungsi negara pada waktu itu terbatas dibandingkan dengan negara modern masa sekarang. Tetapi karena banyak pembahasan tentang *al-qawa'id al-fiqhiah*, lebih dari 100 kaidah telah dikembangkan oleh para fuqaha.

Enam di antaranya dapat diambil untuk membantu menyediakan landasan rasional dan konsistensi pengeluaran publik. (Chapra, 2001)

Enam kaidah tersebut ialah (Al-'Izzi, 1998)

1. (التصرف على الرعية منوط بالمصلحة)

Kriteria pokok dalam semua alokasi pengeluaran harus dipergunakan untuk kemaslahatan rakyat.

2. (درء المفساد أولى من جلب المصالح)

Penghapusan kesulitan dan kerugian harus didahulukan daripada penyediaan kenyamanan.

3. (الضرر الأشد يدفع بالضرر الأخف)

Kemaslahatan mayoritas yang lebih besar harus didahulukan daripada kemaslahatan minoritas yang lebih sempit.

4. (يتحمل الضرر الخاص لدفع ضرر عام)

Suatu pengorbanan atau kerugian privat dapat ditimpakan untuk menyelamatkan pengorbanan atau kerugian publik.

5. (الغرم بالغنم)

Siapapun yang menerima manfaat harus bersedia menanggung biaya.

6. (ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب)

Sesuatu di mana tanpa sesuatu tersebut kewajiban tidak dapat dipenuhi maka sesuatu itu hukumnya wajib.

Untuk menjelaskan implikasi dari prinsip-prinsip ini bagi program pengeluarnya pemerintah, perlu melihat contoh-contoh di bawah ini.

Mengingat bawah kesejahteraan merupakan tujuan pokok dari semua pengeluarnya pemerintah berdasarkan prinsip 1, maka prinsip 6 mengandung arti bahwa semua proyek infrastruktur sosial dan fisik yang membantu merealisasikan tujuan ini melalui pertumbuhan ekonomi yang cepat, penciptaan lapangan kerja dan pemenuhan kebutuhan pokok, dapat diberikan prioritas daripada proyek-proyek yang tidak memiliki kontribusi demikian. Di antara proyek-proyek infrastruktur yang sangat diperlukan, prinsip 2 menuntut memberikan preferensi terhadap proyek-proyek yang membantu menghapuskan kesulitan dan penderitaan

yang disebabkan oleh, misalnya, kurangnya gizi, buta huruf, tuna wisma dan epidemi, kurangnya fasilitas kesehatan, ketersediaan air bersih.

Begitu juga, pembangunan suatu sistem transportasi publik yang efisien memperoleh prioritas berdasarkan prinsip 3, karena ketiadaannya menyebabkan kesulitan bagi mayoritas penduduk, berdampak buruk terhadap efisiensi pembangunan, dan menimbulkan impor berlebihan terhadap mobil dan minyak. Memang mobil-mobil ini memberikan kenyamanan ekstra bagi sebagian penduduk perkotaan, maka pengurangan impor mobil dan pengalihan tabungan untuk mengimpor kendaraan transportasi publik, dapat dibenarkan prinsip 4; tindakan demikian tidak hanya akan mengurangi tekanan pada sumber-sumber devisa, melainkan juga memberikan pelayanan transportasi yang lebih nyaman kepada mayoritas penduduk, dengan kemacetan dan polusi udara di kota.

Jika prioritas diberikan untuk kemaslahatan mayoritas berdasarkan prinsip 3, maka urgensi sekunder yang diberikan kepada program-program pembangunan di perkotaan dalam program pengeluaran sebagian negara muslim tidak berdasar. Karena mayoritas penduduk tinggal di pedesaan dan pencabutan mereka dari keluarganya serta masyarakatnya menimbulkan persoalan-persoalan sosio ekonomi, maka pembangunan pedesaan untuk meningkatkan produktivitas pertanian memperluas kewirausahaan dan kesempatan kerja, serta pemenuhan kebutuhan mereka harus diutamakan, ini otomatis akan meningkatkan kualitas kehidupan perkotaan karena berkurangnya kepadatan.

Jika kesenjangan pendapatan dan kekayaan harus dikurangi, maka menurut prinsip 6 harus meningkatkan kemampuan si miskin untuk mendapatkan mata pencaharian yang lebih besar lewat pelatihan dan akses yang lebih baik kepada pendidikan dan keuangan. Hal ini menuntut pemberian prioritas dalam program pengeluaran pemerintah untuk mendirikan lembaga-lembaga edukasional dan vokasional di pedesaan sehingga setiap orang yang memenuhi persyaratan memperoleh akses yang sama. Di samping itu perlu restrukturisasi sistem finansial dalam suatu cara yang memungkinkan pemberian pembiayaan kepada pengusaha di pedesaan dan perkotaan untuk meningkatkan peluang wirausaha dan meningkatkan produksi barang dan jasa yang memenuhi hajat. (Chapra, 2001)

2.4 Biografi Umar Bin Abdul Aziz

2.4.1 Kelahiran Dan Kehidupan Sebelum Memegang Khilafah

Umar bin Abdul Aziz (selanjutnya disebut Umar) dilahirkan di Madinah tahun 63H. Nama lengkapnya adalah Umar bin Abdul Aziz bin Marwan bin Al-Hakam bin Al-'Ash bin Umayyah bin Abdi Syams. Ibundanya bernama Ummu Ashim binti Ashim bin Umar bin Khaththab. Ia mendapat *kunyah* (julukan) Abu Hafsh. (Ibnu Jauzi, 1984)

Umar menghabiskan masa kecilnya di Madinah bersama sang ibu. Ia sangat dekat dengan Abdullah ibnu Umar, paman ibunya. Abdullahlah yang menahan Umar ketika ibunya hendak mengajaknya serta ke Mesir memenuhi permintaan ayahnya yang diangkat sebagai gubernur di sana. (Ibnu Abdil Hakam, 2002)

Umar termasuk pembesar Umawi yang paling mewah gaya hidupnya. Dia makan dan tumbuh dalam kerajaan, tidak mengenal kecuali gaya hidup raja. Wanginya menyengat tercium dari kejauhan, baunya menempel pada jalan yang dilaluinya. Gaya jalannya dikenal dengan gaya jalan Umar. Para gadis belajar cara jalan itu karena indahnya dan ada lenggang kebesaran yang memukau di dalam cara jalannya itu. Ketika memegang khilafah, ia meninggalkan semua yang ada padanya kecuali gaya jalannya karena dia tidak mampu meninggalkannya. (Ibnu Abdil Hakam, 2002)

2.4.2 Penobatan Sebagai Khalifah

Sulaiman bin Abdul Malik meninggal pada hari Jum'at, tanggal 10 Shafar 99H, dan pada hari yang sama Umar diangkat sebagai khalifah. (Ibnu Jauzi, 1984)

Setelah proses pembaiatan, Umar langsung mempersiapkan pemakaman Sulaiman dan membawanya keluar. Belum sempat jenazah itu dishalatkan, adzan magrib telah berkumandang. Umar shalat magrib terlebih dahulu baru kemudian menshalatkan jenazah Sulaiman yang kemudian langsung dibawa ke kuburnya.

Tatkala Sulaiman telah dikuburkan, Umar langsung meminta tinta dan kertas, lalu menulis tiga surat yang berkaitan dengan tanggung jawabnya pada Allah. Ia tak bisa mengakhiri sedikit pun. Karenanya, ia menulisnya seketika itu juga.

Orang-orang terheran-heran melihat apa yang dilakukan Umar itu dan mengatakan, "Mengapa terburu-buru begitu? Apa-kah dia tidak sabar menunggu hingga pulang ke rumah? Inilah cinta kekuasaan! Inilah hal yang dia benci untuk dicampur tangani orang!" Sejatinya Umar tidaklah tergesa-gesa, juga tidak mencintai kekuasaan yang dia pegang, tetapi dia mengintrospeksi dirinya dan memandang hal yang berkaitan dengan tanggung jawab itu tidak bisa ditunda sedikit pun. (Ibnu Abdil Hakam, 2002; Ibnu Jauzi, 1984)

2.4.3 Kapasitas Intelektual Umar bin Abdul Aziz

Umar tumbuh di tengah lingkungan ilmiah yang kuat, tidak heran bila semenjak kecil ia begitu cinta kepada ilmu pengetahuan dan sastra. Ia menjalin interkasi yang intensif dengan para sahabat, tabi'in dan perawi hadits. Bahkan dinyatakan bahwa kegiatan rutin Umar adalah menghadiri majlis-majlis fuqaha, ulama dan sastrawan. Ia telah hafal Al-Qur'an semenjak kecil. (Ibnu Jauzi, 1984)

Tidak berlangsung lama setelah Umar mengunjungi ayahnya di Mesir, sang ayah kembali mengirimnya ke Madinah untuk menuntut ilmu. Di sinilah Umar memperdalam ilmu agama, meriwayatkan hadits dan secara intensif mempelajari sastra. (Khalil, 1979)

Umar banyak mengadakan hubungan dengan para *syaikh* (guru besar) di Madinah, bertolak dari hubungan inilah ia mencapai tingkat keilmuan yang tinggi dalam fikih dan hadits. Umar tidak bosan untuk terus menambah kekayaan intelektualnya, dalam bidang fikih, Al-Qur'an, hadits, tafsir akidah dan syari'at. Banyak orang yang mengakui kedalaman intelektual Umar. Sampai-sampia ada yang berkomentar bahwa "para ulama di sisi Umar seperti anak-anak murid." (Khalil, 1979) Adz-Dzahabi berkeomenar, "Kapasitas keilmuan Umar bin Abdul Aziz setara dengan Az-Zuhri." (Adz-Dzahabi dalam Khalil, 1979)

Mujahid berkata, "Kami datang untuk mengajar Umar, tetapi beberapa saat kemudian kamilah yang belajar kepadanya." Adz-Dzahabi dalam Khalil, 1979)

Maimun bin Mahran berkata, "Umar adalah guru para ulama." (Ibnu Sa'd,) Raja' bin Hawaii berkata, "Aku tidak melihat seorangpun yang lebih fashih daripada Umar." Ibnu Katsir, 1994) Salah seorang pejabat pemerintahan Umar berkata, "Setiap kali kami ingin memperdalam ilmu tentang sesuatu hal, kami

jumpau bahwa Umarlah yang paling pakar tentang sesuatu itu baik dari sisi pokok maupun cabangnya." (Ibnu Sa'd, 1978) Kedalaman ilmu Umar mendorong Imam Ahmad bin Hanbal berkomentar, "Saya tidak mengetahii ucapan seorang tabi'in yang bisa menjadi hujjah kecuali ucapan Umar bin Abdul Aziz." (Ibnu Sa'd, 1978)

Dan sekiranya bukan amanah jabatan khalifah, tentu Umar akan melangkah lebih jauh lagi dalam bidang intelektual, sehingga ia menjadi ulam abesar yang diperhitungkan. (Khalil, 1979)

2.4.4 Tiga Pilar Reformasi

1 Kesadaran Jiwa

Perjalanan hidup Umar sontak berubah begitu ia memegang tanggung jawab, seakan-akan ia tidak terhubung dengan masa lalunya, dengan kenikmatan yang selama ini ia rasakan. Sepertinya ia hanya mengenal kakeknya, Umar bin Khatahab, sebagai tauladan; mengembalikan budak perempuan kepada keluarga dan negeri asalnya, mengembalikan harta yang dipungut secara zhalim, menghapus birokrasi yang lebih mirip kekaisaran dan mengembalikannya kepada kesederhanaan Islam yang pertama, melarang berdiri untuk menghormatinya, memulai dengan salam dan memperbolehkan kaum muslimin masuk menemuimnya tanpa izin. (Khalil, 1979)

Hal pertama yang dilakukan Umar untuk langkah pembersihan dirinya adalah menjual seluruh kepemilikannya; lahan pertanian, binatang ternak, kuda tunggangan, minyak wangi, perabot rumah tangga dan lain sebagainya, hingga total penjualan mencapai 23.000 dinar, atau kurang lebih 18.400.000.000, dengan asumsi 1 dinar adalah Rp. 800.000,00. (Iqbal, 2007) Ia menyerahkan semua nominal itu di jalan Allah. Ia cukup mengambil 2 dirham, atau kurang lebih Rp. 30.000,00 dengan asumsi 1 dirham adalah Rp. 15.000,00 (Iqbal, 2007) setiap harinya dari Baitul Mal, baik ketika harga naik maupun turun. (Ibnu Abdil Hakam, 2002) Dengan selalu mengumandangkan semboyan, "Tidak selayaknya aku memulai kecuali dari diriku sendiri." Baru kemudian ia beranjak ke keluarga dan lingkungan istana. (Ibnu Sa'd, 1978)

2 Sumber Energi

Selanjutnya muncul pertanyaan mendesak; Apa gerangan bahan bakar yang menggerakkan nurani dan segenap eksistensi Umar, serta memberinya energi sedemikian besar hingga mampu mendaki puncak kesadaran jiwa?

Jawabnya bisa ditemukan –dan selalu begitu- di awal-awal ia memegang tanggung jawab. Yakni, ketika ia berkata seorang faqih besar, Salim As-Said, "Aku takut, maka nasehati aku." (Al-Mas'udi,1982) Tetapi Umar tidak takut sebagai seorang pengecut. Ia takut kepada Allah atas masa depan umat yang terbentang dari perbatasan Cina hingga laut mati. Ketakutan yang melahirkan ketakwaan.

Semenjak awal penobatan hingga ia wafat, tidak sejenakpun ketakwaan dan ketakutan lepas dari hatinya. Doa yang selalu ia panjatkan sampai akhir hayat ialah, "Aku tidak gembira bila sakaratulmaut diringankan untukku, sebab hal itulah yang terakhir diangkat dari kaum mukminin. (Ibnu Jauzi, 1984)

Ketika sakaratul maut benar-benar datang, Umar berkata kepada keluarganya, "Tolong dudukkan aku." Setelah didudukkan, ia bermunajat kepada Rabbnya dengan suara sedih, "Akulah orang yang kamu perintahkan lalu aku mengabaikan, akulah orang yang kamu larang tetapi aku melanggar. Akan tetapi, 'Tidak ada tuhan yang berhak disembah kecuali Allah.'" (Ibnu Jauzi, 1984)

3 Cita-cita Besar

Menegakkan kebenaran dan keadilan. Itulah cita-cita besar yang hendak di capai khalifah Umar. Itulah kunci kebijakan politik yang dijalankan Khulafaur Rasyidin dan hendak diteladani oleh Umar. Itulah yang membebani hidupnya – seperti tercantum pada beberapa riwayat- ketika ia tengah berada di usia emas. Kebenaran dan keadilan yang dengan keduanya Allah menciptakan langit dan bumi, dengan keduanya Allah memutar roda kehidupan ini. (Khalil, 1979)

2.4.5 Wafat

Khalifah Umar jatuh sakit, ia mengeluhkan rasa sakitnya pada tanggal 1 Rajah tahun 101H. dan terbaring sakit selama dua puluh hari. (Ibnu Jauzi, 1984)

Ketika Fathimah binti Abdul Malik, sang istri, ditanya tentang permulaan sakit khalifah, ia menjawab, "Menurutku keseluruhan sakit atau permulaannya adalah rasa takut." (Ibnu Jauzi, 1984)

Akhirnya Khalifah Umar bin Abdul Aziz tutup usia pada tanggal 10 Rajab tahun 101H, dalam usia empat puluh tahun, tepatnya tiga puluh sembilan tahun lima bulan. Ia dimakamkan di Dar Sam'an. Masa kekhalifahannya adalah dua tahun lima bulan empat hari. (Ibnu Jauzi, 1984)

BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini memusatkan pada kebijakan Umar bin Abdul Aziz dalam mengelola keuangan publik. Sesuai dengan masalah pokok yang akan dibahas, dalam penelitian ini diawali oleh pemaparan tentang landasan teori mengenai keuangan publik. Dilanjutkan dengan metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Kemudian akan dikemukakan hasil penelitian berupa biografi dan latar belakang kehidupan Umar bin Abdul Aziz, serta akan dikemukakan kajian pokok dalam penelitian ini, yaitu kebijakan yang diambil oleh Umar bin Abdul Aziz dalam mengelola keuangan publik.

Oleh karena itu, untuk keperluan penelitian tersebut, digunakan beberapa sumber kepustakaan, baik yang bersumber dari data utama maupun dari data sekunder. Sehingga studi ini dapat dikategorikan sebagai penelitian kepustakaan (*library research*, atau penelitian yang dihasilkan dari data dokumenter (*documentary research*)).

Untuk lebih memfokuskan penelitian yang hendak dikaji, perlu kiranya dibatasi obyek yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu berupa teks. Teks yang dimaksud di sini adalah teks yang terdapat di dalam data primer dan juga data sekunder.