

BAB III
KONSEP PEMIKIRAN M. ABDUL MANNAN
TENTANG KEBIJAKAN FISKAL

A. Biografi Muhammad Abdul Mannan, Pendidikan dan Karya-Karyanya

1. Latar Belakang Keluarga

Muhammad Abdul Mannan dilahirkan di Bangladesh tahun 1918. Mannan menikah dengan seorang wanita bernama Nargis Mannan yang bergelar master di bidang ilmu politik. Mannan menerima gelar master di bidang ekonomi dari Universitas Rajshahi pada tahun 1960. Setelah menerima gelar master ia bekerja di berbagai kantor ekonomi pemerintah di Pakistan. Ia asisten pimpinan di *the Federal Planning Commission of Pakistan* pada tahun 1960-an.¹

Tahun 1970, Mannan melanjutkan studinya di *Michigan State University*, Amerika Serikat, untuk program MA (*economics*) dan ia menetap di sana. Tahun 1973 Mannan berhasil meraih gelar MA, kemudian ia mengambil program doktor di bidang industri dan keuangan pada universitas yang sama, dalam bidang ekonomi yaitu Ekonomi Pendidikan, Ekonomi Pembangunan, Hubungan Industrial dan Keuangan. Pengungkapannya atas ekonomi Barat terutama ekonomi

¹ <http://cahaya-alby.blogspot.com/2012/04/studi-pemikiran-ekonomi-islam-modern.html>, diakses 29 Desember 2014.

'*Mainstream*' adalah bukti bahwa ia memakai pendekatan ekonomi '*mainstream*' dalam pemahamannya terhadap ekonomi Islam.²

Setelah menyelesaikan program doktornya, Mannan menjadi dosen senior dan aktif mengajar di Papua New Guinea *University of Tehcnology*. Di sana ia juga ditunjuk sebagai pembantu dekan. Pada tahun 1978, ia ditunjuk sebagai profesor di *International Centre for Research in Islamic Economics*, Universitas King Abdul Azis Jeddah. Mannan juga aktif sebagai *visiting* professor pada *Moeslim Institute* di London dan *Georgetown University* di Amerika Serikat. Melalui pengalaman akademiknya yang panjang, Mannan memutuskan bergabung dengan *Islamic Development Bank* (IDB). Tahun 1984 ia menjadi ahli ekonomi Islam senior di IDB.³

Tahun 1970, Islam berada dalam tahapan pembentukan, berkembang dari pernyataan tentang prinsip ekonomi secara umum dalam Islam hingga uraian lebih seksama. Sampai pada saat itu tidak ada satu Universitas pun yang mengajarkan ekonomi Islam. Seiring dengan perkembangan zaman, ekonomi Islam mulai diajarkan di

² Biografi Muhammad Abdul Mannan dalam *Introduction of Dr..M. Abdul Mannan*, [http://www .geogle. com/M.Abdul Mannan/biografi.htm](http://www.geogle.com/M.AbdulMannan/biografi.htm), diakses tanggal 12 Oktober 2014.

³ Imamudin Yuliadi, *Ekonomi Islam Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: LPPI, 2001, h. 53.

berbagai universitas, hal ini mendorong Mannan untuk menerbitkan bukunya pada tahun 1984 yang berjudul *The Making Of Islamic Economic Society* dan *The Frontier Of Islamic Economics*.⁴ Mannan memberikan kontribusi dalam pemikiran ekonomi Islam melalui bukunya yang berjudul *Islamic Economic Theory and Practice* yang menjelaskan bahwa sistem ekonomi Islam sudah ada petunjuknya dalam *Al-Quran* dan *Hadits*.

Buku tersebut diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris pada tahun 1986 dan telah diterbitkan sebanyak 15 kali serta telah diterjemahkan dalam berbagai bahasa tak terkecuali Indonesia. Buku itu antara lain membahas mengenai teori harga, bank Islam, perdagangan, asuransi dan lain-lain. Mannan mendapat penghargaan pemerintah Pakistan sebagai *Highest Academic Award of Pakistan* pada tahun 1974, yang baginya setara dengan hadiah pulitzer.⁵

Sebagai seorang ilmuwan, ia mengembangkan ekonomi Islam berdasarkan pada beberapa sumber hukum yaitu:

- a. Al-Qur'an
- b. Sunnah Nabi
- c. *Ijma'*
- d. *Ijtihad* atau *Qiyas*

⁴ *Ibid.*

⁵ <http://cahaya-alby.blogspot.com/2012/04/studi-pemikiran-ekonomi-islam-modern.html>, diakses 29 Desember 2014.

e. Prinsip hukum lainnya.⁶

Dari sumber-sumber hukum Islam di atas ia merumuskan langkah-langkah operasional untuk mengembangkan ilmu ekonomi Islam yaitu:

- a. Menentukan *basic economic functions* yang secara umum ada dalam semua sistem tanpa memperhatikan ideologi yang digunakan, seperti fungsi konsumsi, produksi dan distribusi.
- b. Menetapkan beberapa prinsip dasar yang mengatur *basic economic functions* yang berdasarkan pada syariah dan tanpa batas waktu (*timeless*), misal sikap moderation dalam berkonsumsi.
- c. Mengidentifikasi metode operasional berupa penyusunan konsep atau formulasi, karena pada tahap ini pengembangan teori dan disiplin ekonomi Islam mulai dibangun. Pada tahap ini mulai mendeskripsikan tentang apa (*what*), fungsi, perilaku, variabel dan lain sebagainya.
- d. Menentukan (*prescribe*) jumlah yang pasti akan kebutuhan barang dan jasa untuk mencapai tujuan (yaitu: *moderation*) pada tingkat individual atau *aggregate*.
- e. Mengimplementasikan kebijakan yang telah ditetapkan pada langkah keempat. Langkah ini dilakukan baik

⁶ Imamudin Yuliadi, *Ekonomi...*, h. 53.

dengan pertukaran melalui mekanisme harga atau *transfer payments*.⁷

- f. Melakukan evaluasi atas tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya atau atas target bagaimana memaksimalkan kesejahteraan dalam seluruh kerangka yang ditetapkan pada langkah kedua maupun dalam dua pengertian pengembalian (*return*), yaitu pengembalian ekonomi dan non-ekonomi, membuat pertimbangan-pertimbangan positif dan normatif menjadi relatif tidak berbeda atau tidak penting.
- g. Membandingkan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan pada langkah dengan pencapaian yang diperoleh (*perceived achievement*). Pada tahap ini perlu melakukan review atas prinsip yang ditetapkan pada langkah kedua dan merekonstruksi konsep-konsep yang dilakukan pada tahap ketiga, keempat dan kelima.

Tahapan-tahapan yang ditawarkan oleh Mannan cukup konkrit dan realistik. Hal ini berangkat dari pemahamannya bahwa dalam melihat ekonomi Islam tidak ada dikhotomi antara aspek normatif dengan aspek positif.

Secara jelas Mannan mengatakan :

"... ilmu ekonomi positif mempelajari masalah-masalah ekonomi sebagaimana adanya (*as it is*). Ilmu

⁷ Biografi Muhammad Abdul Mannan dalam *Introduction of Dr..M. Abdul Mannan*, [http://www .geogle. com/M.Abdul Mannan/biografi.htm](http://www.geogle.com/M.Abdul Mannan/biografi.htm). Diakses 12 Oktober 2014.

ekonomi normatif peduli dengan apa seharusnya (*ought to be*) ...penelitian ilmiah ekonomi modern (Barat) biasanya membatasi diri pada masalah positif daripada normatif...⁸

Beberapa ekonom Muslim juga mencoba untuk mempertahankan perbedaan antara ilmu positif dengan normatif, sehingga dengan cara demikian mereka membangun analisa ilmu ekonomi Islam dalam kerangka pemikiran barat. Sedangkan ekonom yang lain mengatakan secara sederhana bahwa ilmu ekonomi Islam adalah ilmu normatif. Dalam ilmu ekonomi Islam, aspek-aspek positif dan normatif dari ilmu ekonomi Islam saling terkait dan memisahkan kedua aspek ini akan menyesatkan dan menjadi *counter productive*.⁹

Dalam mengembangkan ilmu ekonomi Islam, maka langkah pertama adalah menentukan *basic economic functions* yang secara sederhana meliputi tiga fungsi yaitu konsumsi, produksi dan distribusi. Lima prinsip dasar yang berakar pada syari'ah untuk *basic economic functions* berupa fungsi konsumsi yakni prinsip *righteousness, cleanliness, moderation, beneficence* dan *morality*. Perilaku konsumsi seseorang dipengaruhi oleh kebutuhannya sendiri yang secara

⁸ Muhammad Abdul Mannan, *Islamic Economics, Theori and Practice*, India: Idarah Adabiyah,, 1980, h. 150

⁹ Biografi Muhammad Abdul Mannan dalam *Introduction of Dr..M. Abdul Mannan*, [http://www .geogle. com/M.Abdul Mannan/biografi.htm](http://www.geogle.com/M.AbdulMannan/biografi.htm), diakses tanggal 12 Oktober 2014

umum kebutuhan manusia terdiri dari necessities, comforts dan luxuries.

Pada setiap aktivitas ekonomi aspek konsumsi selalu berkaitan erat dengan aspek produksi. Dalam kaitannya dengan aspek produksi, Mannan menyatakan bahwa sistem produksi dalam negara (Islam) harus berpijak pada kriteria obyektif dan subyektif. Kriteria obyektif dapat diukur dalam bentuk kesejahteraan materi, sedangkan kriteria subyektif terkait erat dengan bagaimana kesejahteraan ekonomi dapat dicapai berdasarkan syari'ah Islam. Jadi dalam sistem ekonomi kesejahteraan tidak semata-mata ditentukan berdasarkan materi saja, tetapi juga harus berorientasi pada etika Islam.

Aspek lain selain konsumsi dan produksi yang tidak kalah pentingnya adalah aspek distribusi pendapatan dan kekayaan. Mannan mengajukan rumusan beberapa kebijakan untuk mencegah konsentrasi kekayaan pada sekelompok masyarakat saja melalui implementasi kewajiban yang dijustifikasi secara Islam dan distribusi yang dilakukan secara sukarela. Rumusan kebijakan tersebut adalah:

- a. Pembayaran zakat dan *'ushr* (pengambilan dana pada tanah *'ushriyah* yaitu tanah jazirah Arab dan negeri yang penduduknya memeluk Islam tanpa paksaan).
- b. Pelarangan riba baik untuk konsumsi maupun produksi.

- c. Pemberian hak untuk sewa ekonomi murni (pendapatan yang diperoleh usaha khusus yang dilakukan oleh seseorang) bagi semua anggota masyarakat.
- d. Implementasi hukum waris untuk meyakinkan adanya transfer kekayaan antargenerasi.
- e. Mencegah penggunaan sumberdaya yang dapat merugikan generasi mendatang.
- f. Mendorong pemberian infaq dan *shadaqah* untuk fakir miskin.
- g. Mendorong organisasi koperasi asuransi.
- h. Mendorong berdirinya lembaga sosial yang memberikan santunan kepada masyarakat menengah ke bawah.
- i. Mendorong pemberian pinjaman aktifa produktif kepada yang membutuhkan.
- j. Tindakan-tindakan hukum untuk menjamin dipenuhinya tingkat hidup minimal (*basic need*).
- k. Menetapkan kebijakan pajak selain zakat dan '*ushr* untuk meyakinkan terciptanya keadilan sosial.¹⁰

2. Karya-Karya Muhammad Abdul Mannan

Karya-karya Muhammad Abdul Mannan sebagai berikut¹¹:

¹⁰ Imamudin Yuliadi, *Ekonomi...*, h. 53.

¹¹ Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Dana Bakti Prima Yasa, 1997, hlm. 406-411.

- a. *Islamic Economics; Theory and Practice*, 386 halaman, diterbitkan oleh: Sh. Mohammad Ashraf, Lahore, Pakistan, 1970, (Memperoleh best-book Academic Award dari Pakistan Writers' Guild, 1970) cetak ulang 1975 dan 1980 di Pakistan. Cetak ulang di India, 1980.
- b. *The Making of Islamic Economics Society: Islamic Dimensions in Economic Analysis*; diterbitkan oleh *International Association of Islamic Banks*, Cairo dan *International Institute of Islamic Banking and Economics*, Kibris (Cyprus Turki) 1984.
- c. *The Frontiers of Islamic Economics*, diterbitkan oleh *Idarath Ada'biyah*, Delhi, India, 1984.
- d. *Economic Development in Islamic Framework* (Diedit/akan terbit).
- e. *Key Issues and Questions in Islamic Economics*, Finance, and Development (akan terbit).
- f. *Abstracts of Researches in Islamic Economics* (diedit, KAAU, 1984).
- g. *Islam arid Trends in Modern Banking - Theory and Practice of Interest-free Banking*". Asli dimuat dalam *Islamic Review and Arab Affairs*, jilid 56, Nov/Des., 1968, jilid 5-10, dan jilid 57, January 1 London, 1969, halaman 28-33, UK diterjemahkan ke dalam bahasa Turki oleh M.T. Guran Ayyildiz Matahassi, Ankara (1969).

B. Karakteristik Pemikiran Muhammad Abdul Mannan

Karakteristik pemikiran ekonomi Islam Muhammad Abdul Mannan merefleksikan keunikannya, dan dari keunikannya itu sekaligus sebagai kelebihanannya dibandingkan dengan ekonom lainnya.¹² Kelebihanannya dapat dikemukakan dalam beberapa hal. *Pertama*, pandangan dan pemikirannya komprehensif dan integratif mengenai teori dan praktek ekonomi Islam, menghadirkan gambaran keseluruhan dan bukan hanya potongan-potongannya. Ia melihat sistem ekonomi Islam dalam perspektifnya yang tepat. Dalam hal ini, ia memenuhi kebutuhan besar dan berfungsi sebagai antibodi terhadap sebagian penyakit rasa puas yang menimpa kalangan-kalangan Islam. Ia tidak saja mengulang pernyataan posisi Islam terhadap perbankan, dan finansial dalam suatu cara yang otentik komprehensif dan tepat, melainkan juga mengidentifikasi kesenjangan dalam beberapa pendekatan yang berlaku. Ia juga merupakan suatu peringatan yang tepat waktu terhadap pendekatan-pendekatan yang parsial.

Penekanan Muhammad Abdul Mannan pada perubahan struktural, pada perlunya membersihkan kehidupan ekonomi dari segala bentuk eksploitasi dan ketidakadilan serta terhadap saling ketergantungan dari berbagai unsur dalam lingkup kehidupan Islam, tidak saja merupakan pengingat yang tepat, melainkan juga berfungsi sebagai agenda kuat untuk reformasi dan rekonstruksi masa depan umat Islam dalam menata sistem perbankan

¹² Imamudin Yuliadi, *Ekonomi...*, h. 53.

Karakteristik kedua dari pemikirannya adalah terintegrasinya teori dengan praktik ekonomi Islam. Muhammad Abdul Mannan dengan sangat baik mengembangkan argumen yang jitu dalam menggulirkan konsep ekonomi Islam inklusif masalah peranan asuransi Islam.¹³ Dari sini tampaknya ia telah berhasil menunjukkan dengan ketelitian akademik tidak saja kebaikan, melainkan juga keunggulan sistem ekonomi Islam. Ia tidak saja melihat ulang secara kritis ekonomi Islam, asuransi dan perbankan Islam yang berlaku, melainkan juga mengajukan saran-saran orisinal untuk meningkatkannya dan memungkinkannya mencapai tujuan-tujuan Islam secara lebih efektif.

Ketiga, karakteristik gagasan dan pemikirannya ini telah meningkatkan tingkat perdebatan mengenai ekonomi Islam, asuransi dan perbankan Islam, oleh evaluasi kritis dari sebagian gagasan baru yang berkembang selama dekade baru, dengan menghadirkan pandangan-pandangan baru dan saran kebijakan yang relevan.¹⁴ Evaluasinya tentang sebagian usulan dari laporan Dewan Ideologi Islam Bangladesh telah memperkaya perdebatan. Pandangannya tentang konsep asuransi, uang, perbankan Islam, kerangka mikro dan makro ekonomi, kebijakan fiskal dan Anggaran Belanja dalam Islam di dasarkan atas pemahaman yang luas dan akurat.

¹³ *Ibid.*, h. 53.

¹⁴ *Ibid.*, h. 54. Wirnyaningsih (ed), *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005, h. 221.

Meskipun pemikirannya mencakup nilai yang luas dalam bidang ilmu ekonomi Islam dan perbankan, namun pembahasan tentang hubungan perbankan dan moneter internasional dan bagaimana membersihkan dari riba dan bentuk-bentuk eksploitasi lain perlu dikembangkan, diperkokoh, dan diperluas dalam beberapa hal. Berpijak dari itu semua, tampaknya para ekonom muslim lain akan terus menghadapi tantangan yang datang dari sistem perbankan dan moneter dunia. Untuk itu perlu dikembangkan visi yang lebih tegas tentang peran uang dan sistem perbankan di dunia internasional yang bebas dari unsur eksploitasi dan mengarah kepada munculnya sebuah tata ekonomi dunia yang adil.

Adapun kekurangannya, bahwa Muhammad Abdul Mannan dalam menguraikan kebijakan fiskal dan ekonomi Islam terlalu singkat, padahal materi dan cakupan dari kebijakan fiskal, sistem asuransi, keuangan dan perbankan demikian luas, sehingga solusi yang ditawarkan masih terlalu umum dan bersifat global. Dengan demikian masih perlu rincian lebih spesifik. Jika pendapatnya diaplikasikan maka akan terasa bahwa konsepnya masih terlalu murni, artinya konsep yang ditawarkan sulit diaplikasikan dan lebih tepat dijadikan wacana, namun demikian.

Terlepas dari kekurangannya, bila melihat pemikirannya tampak sangat menarik. Ia adalah seorang ekonom kenamaan dan seorang sarjana Islam yang mempunyai komitmen. Pada dirinya, seseorang akan melihat gabungan model baru kesarjanaan Islam,

di mana arus pengetahuan tradisional dan modern saling memenuhi satu sama lain. Ia memiliki sumber pengetahuan terbaik dari pusat pendidikan ekonomi modern. Dia bekerja keras, sangat berhasil menguasai bahasa Arab dan kajian Islam dari sumber-sumber yang asli. Dia telah melakukan pengajaran penting dan riset.

C. Konsep Pemikiran M. Abdul Mannan tentang Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

1. Prinsip Islam tentang Kebijakan Fiskal

Pendapat Manan,

Islamic principles of fiscal policy and budget aims to develop a society that is based on the balanced distribution of wealth by putting the values of material and spiritual at the same level. According Mannan, all knowledge, of all religious texts in past, Al-Qur'anlah the only book that lays the proper command of the state policy regarding revenue expenditure. This statement reflects a new Definition of the assessment of fiscal policy issues, says Professor RW Lindson, "In making government spending, and in obtaining government revenue, the determination of the type, time and prosedurlah to be followed. " Of course it is directed to achieve certain distinctive. Fiscal policy is considered as a tool to regulate and supervise the human behavior that can influenced by incentives or negate the incentives provided by increasing government revenue (through taxation, loans or guarantees against government spending). In theory, of course, the tax system used by modern secular states proposed that is based on the theory of socio-political and maximum social benefit with general welfare of the people's goals. as far as the desired goal is achieved, the goal was fully in accordance with the principles of Islam. But JS Mill in his representative

*Governments correctly pointed out that, in practice, regulatory bodies are a small minority representation usually seize state power with their wealth or the capacity of their organization. In such circumstances, how can we expect that fiscal policy will be understood and implemented in the interests of the people.*¹⁵

Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Menurut Mannan, sepanjang pengetahuannya, dari semua kitab agama masa dahulu, Al-Qur'anlah satu-satunya kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pengeluaran pendapatan. Keterangan ini mencerminkan suatu ancangan baru terhadap pengkajian masalah kebijakan fiskal, yang dikatakan Profesor R.W. Lindson, "Dalam membuat pengeluaran Pemerintah, dan dalam memperoleh pemasukan Pemerintah, penentuan jenis, waktu dan prosedurlah yang harus diikuti." Tentu saja hal ini diarahkan untuk mencapai tujuan khas tertentu.¹⁶

2. Kebijakan Pengeluaran

Menurut Mannan,

The expenditure incurring activities of the State have

¹⁵Muhammad Abdul Mannan, *Islamic Economics, Theori and Practice*, India: Idarah Adabiyah, 1980, h. 309.

¹⁶ Muhammad Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Terj. M. Nastangin, Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997, h. 230.

got a definite impact on the socio-economic life of the society. Unlike other religious books, the Holy Qur'an has laid down very precise orders as to the policy of the State regarding expenditure of State income. Obviously, these activities are neither left at the mercy of the Head of the State nor at the so-called will of the modern legislature. The Qur'an says: "The Zakat [i.e. taxes coming from Muslims] is intended nothing otherwise than for the Muslim poor (fuqara'), the poor among the resident aliens (masakin), for winning the hearts, for liberating the slaves and the prisoners of war, for aiding those heavily indebted, in the Path of God, and for the wayfarer. This is an obligation from God and God is Knowing, Wise" (ix. 61).

A brief explanation of certain items of expenditure of Zakat may be of interest. The very high authority of Caliph 'Umar is there to support the view that the term "masakin" means the poor among the non-Muslim inhabitants of the Islamic State. The Semitic philology also confirms it. Again, as regards expenditure for winning the hearts, the following quotation may be useful: "As to those whose hearts are won, they are of four kinds: firstly, there are those whose hearts are won in order to make them come to the aid of the Muslims; secondly, there are those whose hearts are won for making them abstain from doing harm to Muslims; thirdly, there are those whose hearts are won for their embracing Islam; fourthly, there are those whose winning of heart persuades their peoples and their clans (equally) to embrace Islam. So it is permissible that each and everyone (belonging to these kinds) should be the recipient of this item of Zakat, be he a Muslim or a polytheist." The point we are making here is that Zakat may also be used for the welfare of non-Muslims. Even the term "Path of God" is also a comprehensive one. Spending money for mitigating the suffering of the non-Muslims as could well be included as an expenditure in the path of God. The last item "wayfarer" may be added not only by providing food and lodging but also by improving touristic conditions, hotels, means of transport, security of roads, and the like, not only for Muslims but also for non-Muslims.

As a matter of fact, if we visualise the condition of Arabia in the time of the Holy prophet, it is not difficult to see that the above-mentioned items practically exhausted all the needs and requirements of the budding State and nascent community of Islam; they went much beyond what was known in the neighbouring 'civilized' countries, Byzantium and Iran. In fact, the Prophet established a Welfare State. If we look to its spirit, there is not the least difficulty in concluding that the Islamic law of finance has great elasticity' for further expansion to meeting the requirements of any age and any civilization.

Apart from precise instructions with regard to the expenditure of State income, the Qur'an has also laid down a broad policy of expenditure for balanced distribution of wealth among the various sections of the community. Thus, instead of accumulating wealth, Islam pleads for more expenditure. The Qur'an says: "Spend whatever remains after your needs" (ii. 219).

This does not mean to spend money on frivolous things. Islam not only discourages but condemns extravagance. The Qur'an says, "Do not squander. Allah does not love the extravagant." Hoarding is equally condemned because it keeps wealth out of circulation and deprives the user as well as the community of its beneficial use. Besides this, the fragmentation of property under the Islamic law of inheritance and operation of Zakat are the chief principles which rationalise the Islamic economic system. In fact, the whole economic philosophy of expenditure-incurred activities of the State is to bring the surplus wealth into circulation, and to ensure, consistently, the natural rights of private property, the balanced distribution of wealth among all sections of the community, especially among the poor and the needy. Naturally, the taxation system in the Islamic State must be guided by the principle of benevolence and care for the have-nots.¹⁷

¹⁷ Muhammad Abdul Mannan, *Islamic Economics, Theory and Practice*, India: Idarah Adabiyah, 1980, h. 310-311.

Menurut Mannan, kegiatan yang menambah pengeluaran negara mempunyai dampak tertentu pada kehidupan sosio-ekonomi masyarakat. Berbeda dengan kitab-kitab agama lain, Kitab Suci Al Qur'an telah menetapkan perintah-perintah yang sangat tepat mengenai kebijakan negara tentang pengeluaran pendapatan negara. Jelaslah, kegiatan ini tidak diserahkan pada kekuasaan Kepala Negara, juga tidak kepada apa yang disebut kehendak perundang-undangan modern. Zakat (yaitu pajak yang diberikan kaum Muslimin) dimaksudkan untuk kaum miskin (*fukara*) Muslimin,¹⁸ golongan miskin di kalangan orang asing yang menetap (masakin), untuk merebut hati mereka, membebaskan budak dan tawanan perang, membantu mereka yang terjerat utang, mereka yang di jalan Allah, dan untuk para musafir. Ini merupakan kewajiban yang ditentukan Allah dan Allah Maha Mengetahui. Seperti tercantum dalam Al-Qur'an (Q.S At Taubah 9: 60).¹⁹

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ
وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَإِنَّ السَّبِيلَ فَرِيضَةٌ مِنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

¹⁸ Ditinjau dan segi bahasa, kata zakat merupakan kata dasar (*masdar*) dari *zaka* yang berarti berkah, tumbuh, bersih dan baik. Sesuatu itu *zaka*, berarti tumbuh dan berkembang, dan seorang itu *zaka*, berarti orang itu baik. Lihat Yusuf al-Qardawi, *Fiqh al-Zakah*, Juz I, Beirut: Muassasah Risalah, 1991, h. 37.

¹⁹ Muhammad Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Terj. M. Nastangin, Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997, h. 231..

Artinya: Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk kaum fakir, kaum miskin, para pengurus zakat, para mu'alaf yang dibujuk hatinya, untuk. Memerdekakan budak, mereka yang berutang, untuk jalan Allah, dan mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana." (Q.S, At Taubah, 9:60).

Suatu penjelasan singkat tentang unsur-unsur tertentu bagi pengeluaran zakat ini mungkin menarik. Khalifah Umarlah yang mendukung pendapat bahwa istilah *masakin* berarti orang miskin di kalangan penduduk non Muslim di suatu negara Islam. Filologi Semit mengukuhkan hal ini. Selanjutnya, mengenai **pengeluaran untuk merebut hati**, kutipan berikut ini mungkin berguna: "Mengenai mereka yang direbut hatinya, terdapat empat jenis: *pertama*, mereka yang direbut hatinya agar turut membantu kaum Muslimin, *kedua*, mereka yang direbut hatinya agar tidak berbuat hal-hal yang merugikan kaum Muslimin, *ketiga*, mereka yang dengan direbut hatinya agar memeluk agama Islam, *keempat*, mereka akan membujuk rakyat dan suku mereka bersama-sama memeluk agama Islam. Jadi mungkin masing-masing dari setiap orang yang termasuk dalam jenis ini akan menjadi penerima unsur zakat, baik ia seorang Muslim ataupun seorang politeis." Hal penting yang hendak dikemukakan dalam hal ini ialah bahwa zakat juga boleh digunakan untuk

kesejahteraan kalangan non-Muslim. Istilah "jalan Allah"²⁰ juga adalah istilah yang luas pengertiannya. Mengeluarkan uang untuk meringankan penderitaan kalangan non-Muslim bisa saja dimasukkan sebagai suatu pengeluaran di jalan Allah. Dari unsur terakhir "Musafir" ini, zakat bukan hanya pemberian penginapan dan makan cuma-cuma, tapi juga untuk memperbaiki keadaan pariwisata seperti hotel, sarana pengangkutan, keamanan jalan dan sebagainya. Hal ini tidak hanya untuk kaum Muslimin tapi juga untuk kalangan non-Muslim.

Karena itu, bila kita bayangkan keadaan Tanah Arab pada masa Nabi SAW, tidaklah sulit untuk memahami bahwa unsur tersebut di atas praktis menuntaskan segala kebutuhan dan keperluan negara yang tumbuh dan masyarakat yang baru lahir. Semua hal ini banyak melebihi apa yang dikenal di negara-negara tetangga yang "beradab", seperti Byzantium dan Iran. Sesungguhnya, Nabi menegakkan suatu Negara

²⁰ Menurut Abu Bakr Jabir al-Jaziri, jalan Allah atau *sabilillah* adalah amal perbuatan yang mengantarkan kepada keridhaan Allah Ta'ala dan surga-Nya, terutama jihad untuk meninggikan kalimat-Nya. Jadi pejuang di jalan Allah Ta'ala diberi zakat kendati ia orang kaya. Jatah ini berlaku umum bagi seluruh kemaslahatan-kemaslahatan umum agama, misalnya pembangunan masjid, pembangunan rumah-rumah sakit, pembangunan sekolah-sekolah, dan pembangunan panti asuhan anak-anak yatim. Tapi yang harus didahulukan ialah yang terkait dengan jihad, misalnya penyiapan senjata, perbekalan, pasukan, dan seluruh kebutuhan jihad di jalan Allah Ta'ala. Lihat Abu Bakr Jabir al-Jaziri, *Minhajul Muslim*, Beirut: Dar al-Fikr, tt.h., h. 235.

Sejahtera. Bila kita perhatikan semangatnya, sedikit pun tidak terdapat kesulitan untuk menyimpulkan bahwa hukum keuangan Islam memiliki elastisitas yang besar untuk perluasan selanjutnya guna memenuhi persyaratan setiap zaman dan setiap peradaban.

Terlepas dari perintah yang tepat mengenai pengeluaran pendapatan Negara, Al-Qur'an juga telah menetapkan suatu kebijakan pengeluaran yang luas untuk distribusi kekayaan berimbang di antara berbagai lapisan masyarakat, Demikianlah, bukannya mengakumulasi kekayaan, namun Islam menganjurkan untuk lebih banyak melakukan pengeluaran.

Dalam Al Qur'an dikatakan: "Dan mereka bertanya kepadamu apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah: Yang lebih dari keperluan". (QS. Al-Baqarah, 2:219). Ini bukanlah berarti mengeluarkan uang untuk hal-hal yang tidak menentu. Islam bukan hanya mencegah tapi mengutuk pemborosan. Dalam Al-Qur'an dinyatakan: "Jangan boros, Allah tidak menyukai bermewah-mewahan." Penimbunan juga dikutuk karena dengan demikian kekayaan tak dapat beredar dan manfaat penggunaannya tidak dapat dinikmati si pemakai ataupun masyarakat. Di samping ini, membagi-bagi harta benda dalam hukum waris Islam, dan pelaksanaan zakat, merupakan prinsip pokok yang merasionalisasi sistem perekonomian Islam. Sesungguhnya, seluruh filsafat ekonomi.

tentang kegiatan tambahan pengeluaran negara adalah membawa surplus kekayaan ke dalam peredaran, dan untuk menjamin distribusi kekayaan berimbang di kalangan semua masyarakat. Hal ini terutama di kalangan fakir miskin, sesuai dengan hak-hak alami serta harta benda pribadi. Tentu saja, sistem perpajakan dalam negara Islam harus dikendalikan oleh prinsip kebajikan dan pemeliharaan untuk si miskin.²¹

Dengan demikian dalam perspektif Mannan pengeluaran material itu berupa **penyaluran** zakat dan jizyah (semacam pajak dari kaum non muslim) kepada yang berhak menerima, seperti pengeluaran untuk merebut hati. *pertama*, mereka yang direbut hatinya agar turut membantu kaum Muslimin, *kedua*, mereka yang direbut hatinya agar tidak berbuat hal-hal yang merugikan kaum Muslimin, *ketiga*, mereka yang dengan direbut hatinya agar memeluk agama Islam, *keempat*, mereka akan membujuk rakyat dan suku mereka bersama-sama memeluk agama Islam. **Adapun pengeluaran spiritual** dapat berupa pembinaan rohani kepada kaum muslimin, dan menyampaikan pesan-pesan dakwah agar kaum muslimin.

3. Kebijakan Pemasukan

Menurut Mannan²¹

No doubt, there is a great elasticity in the Islamic system of public finance and taxation. This can be established

²¹ Mannan, *Teori...*, h. 231-232.

partly from the silence of the Qur'an as to the rates to be charged on different articles belonging to the Muslims and partly from the early history of financial administration of Islam. In so far as the financial aspect of the administration is concerted, we see a gradual evolution, beginning with persuasion and recommendation and culminating into obligations and duties enforce I with all power that the society could command. Before the Hijrah we have no record to prove that there was any fixed rate of Zakat.

No attempt was made to collect and disburse Zakat revenues by the central authority. But the conditions changed fundamentally when the Holy Prophet and the persecuted Muslims left Mecca and settled in Medina. In the course of a few years, detailed rules of Zakat revenues were framed. In fact, Zakat and Sadaqah comprised the entire State income of the time of the Holy Prophet in so far as it was collected from the Muslim subjects. At the time of the Holy Prophet the Zakat and the Sadaqah included not only tax on cash, but also the land revenue and the tax on domesticated animals (sheep, goats, camels and cows); it included tax on mines (particularly gold and silver), on treasure-troves and the like. The Arabia of fourteen hundred years ago and the modern world offer us a fundamental change in the socio-politic?' and socio-economic pattern of society. So there is no reason to believe that items taxed and rates charged were meant to be unchangeable with the changing circumstances as the door of ijtiḥad is never closed in Islam. In fact, Hadrat 'Umar brought; about certain changes in so far as the details of Zakat are concerned.

He is also reported to have lowered the existing rate of import duty on consumer goods coming from Medina from 10% to only 5%. However, the modern complex system of taxation can be justified because of the complexity of modern life. But the fundamental point which is to be borne in mind, in order to better appreciate the nature of taxation in Islam, is to understand double sanction spiritual and temporal—behind Government taxation in the Islamic State. But these aspects are welded together—to create an equilibrium in man with his

complex nature. Thus, as I have already pointed out, the revenue drawing activities of the State must be guided by the principle of benevolence and care for the have-nots. Judged by this standard the modern system of taxation, specially the method of revenue drawing through indirect taxation, comes under heavy fire, because incidence of this indirect tax falls mainly on the shoulders of the poor, the indirect taxes being generally imposed on articles of necessities of life.

Indirect taxes are often regressive in character, particularly if the taxed commodity happens to be a necessary of life. In fact, from the point of view of having a progressive tax structure, direct taxes are certainly much more desirable than indirect taxes. If a policy of full employment requires a high marginal propensity to consume, progressive taxation is apparently necessary for transferring wealth from the rich, who have a relatively low marginal propensity to consume, to the poor, who have a very high marginal propensity to consume. The Islamic system of taxation must ensure that only the rich and the prosperous who have enough to spare bear the main brunt of taxation. Probably, it is for this reason that incomes are not taxed at the source or as they accrue but it is only the savings or hoardings which are taxed.²²

Menurut Mannan, tidak diragukan bahwa terdapat elastisitas yang besar dalam sistem keuangan negara dan perpajakan Islam. Hal ini dapat disebabkan, karena Al-Qur'an tidak menyebutkan tentang biaya yang dikenakan pada berbagai milik kaum Muslimin dan juga karena sejarah administrasi keuangan Islam itu sendiri. Sejauh mengenai aspek keuangan administrasi, dapat kita lihat suatu evolusi secara berangsur-angsur, mulai dengan bujukan dan anjuran

²² Muhammad Abdul Mannan, *Islamic Economics, Theory and Practice*, India: Idarah Adabiyah, 1980, h. 311-313.

sampai pada memberlakukannya kewajiban dan tugas yang dilaksanakan dengan segala kekuasaan yang dapat dimiliki masyarakat. Sebelum Hijrah kita tidak memiliki catatan untuk membuktikan bahwa ada kadar Zakat tertentu. Tiada upaya yang dilakukan untuk mengumpulkan dan membayarkan penerimaan Zakat oleh kekuatan pusat. Tapi keadaan berubah secara mendasar ketika Nabi SAW dan kaum Muslimin yang dikejar-kejar meninggalkan Mekkah dan bermukim di Madinah. Dalam beberapa tahun, ditetapkanlah ketentuan terinci penerimaan Zakat. Sesungguhnya, Zakat dan Sedekah merupakan saluran seluruh pendapatan negara pada masa Nabi Muhammad SAW sejauh yang dikumpulkan dari warga Muslimin. Pada masa Nabi Muhammad SAW, zakat dan sedekah tidak hanya meliputi pajak pada uang tunai, tapi juga penerimaan tanah dan pajak pada binatang piaraan (biri-biri, kambing, unta dan lembu), termasuk pajak pada pertambangan (terutama emas dan perak), pada harta terpendam yang ditemukan, dan sebagainya.²³

²³ Menurut Rochmat Soemitro, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa imbal (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum", dengan penjelasan sebagai berikut: "Dapat dipaksakan" artinya: bila utang pajak tidak dibayar, utang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan, seperti surat paksa dan sita, dan juga penyanderaan; terhadap pembayaran pajak, tidak dapat ditunjukkan jasa-timbal-balik tertentu, seperti halnya dengan retribusi. Lihat Rochmat Soemitro, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Bandung: PT Eresco, 1979, h. 23 – 24.

Negeri Arab empat belas abad yang lalu dan dunia modern, mengungkapkan suatu perubahan pokok dalam pola sosio-politik dan sosio-ekonomik masyarakat. Maka tidak ada alasan untuk menganggap bahwa unsur uang kena pajak dan tarif yang dikenakan dimaksudkan untuk tidak berubah dengan keadaan yang berubah, karena dalam Islam pintu ijtihad tidak pernah tertutup. Sesungguhnya Hadrat Umar membawa beberapa perubahan tertentu sejauh yang mengenai rincian Zakat. Diriwayatkan bahwa ia menurunkan tarif bea impor yang berlaku pada barang-barang konsumsi yang datang dari Madinah, dari sepuluh persen menjadi hanya lima persen.²⁴

Sistem perpajakan modern yang rumit dapat dibenarkan karena kerumitan kehidupan modern itu sendiri. Untuk menilai sifat perpajakan Islam, secara lebih baik soal pokok yang harus diingat, ialah memahami sanksi ganda rohani dan duniawi di belakang perpajakan pemerintah dalam negeri Islam. Tapi segi ini dipadukan guna menciptakan keseimbangan dalam diri manusia dengan sifatnya yang rumit. Demikianlah, seperti telah dikemukakan, kegiatan negara yang menarik penghasilan, harus dikendalikan oleh prinsip kebajikan dan pemeliharaan bagi orang yang tidak punya. Dinilai dari standar ini, sistem perpajakan modern, terutama cara menarik penerimaan melalui perpajakan tak langsung,

²⁴ Mannan, *Teori...*, h. 232-233.

menjadi sasaran gencar karena beban yang lebih berat dari pajak tak langsung ini terutama jatuh pada bahu si miskin, yaitu pajak tak langsung yang umumnya dikenakan pada kebutuhan hidup.²⁵

Pajak tak langsung sering bersifat progresif,²⁶ terutama bila komoditi yang kena pajak merupakan suatu kebutuhan hidup. Dipandang dari segi adanya struktur pajak progresif, sesungguhnya pajak langsung jauh lebih dikehendaki daripada pajak tidak langsung. Bila suatu kebijakan kesempatan kerja penuh menghendaki kecenderungan marjinal yang tinggi untuk konsumsi, tampaknya perpajakan progresif diperlukan untuk memindahkan kekayaan dari golongan kaya yang memiliki kecenderungan konsumsi marjinal yang relatif rendah, kepada golongan miskin, yang memiliki kecenderungan konsumsi marjinal yang sangat tinggi.

Sistem perpajakan Islam harus menjamin bahwa hanya golongan kaya dan golongan makmur yang mempunyai kelebihanlah yang memikul beban utama perpajakan.

²⁵ *Ibid.*, h. 233.

²⁶ Pajak langsung, yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh wajib pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh: Pajak Penghasilan. Pajak tidak langsung, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. contoh pajak pertambahan nilai. Lihat Mardiasmo, *Perpajakan*, Yogyakarta: Andi, 2003, h. 5.

Barangkali karena hal ini, maka pendapatan tidak dipajak pada sumbernya, atau bila pendapatan ini bertambah, tetapi pada tabungan dan penimbunan yang dipajak.²⁷

Dengan demikian dalam perspektif Mannan pemasukan material itu diperoleh dari pengumpulan zakat dan sedekah, namun tidak hanya meliputi pajak pada uang tunai, tapi juga penerimaan tanah dan pajak pada binatang piaraan (biri-biri, kambing, unta dan lembu), termasuk pajak pada pertambangan (terutama emas dan perak), pada harta terpendam yang ditemukan, dan sebagainya. Tarif bea impor yang berlaku pada barang-barang konsumsi yang datang dari Madinah, dari sepuluh persen menjadi hanya lima persen. Adapun pemasukan spiritual dapat berupa laporan-laporan dari kaum muslimin berupa keberhasilan pembinaan rohani kepada kaum muslimin, dan keberhasilan penyampaian pesan-pesan dakwah.

4. Kebijakan Pemasukan terhadap Non Muslim

Menurut Mannan,

An Islamic State is, in fact, bound to treat the Muslims and the non-Muslims on different footings in so far as revenue-collection is concerned. If the Zakat revenue is collected from the Muslims and spent on the welfare of the poor Muslim and non-Muslims, we find no harm in collecting a certain amount of revenue from the non-Muslims. Herein lies the justification of collecting Jizyah and Kharaj tax during financial administration in early Islam. Even in modern times this question of different revenue policy towards

²⁷ Mannan, *Teori...*, h. 233.

the non-Muslims does not appear be unworkable. If only the Muslims are required to pay a certain amount of tax to the exclusion of the non-Muslim subjects of the State, there is, I am afraid a chance of transferring wealth from the Muslims to the non muslims who may have a prosperous trade and commerce at the cost of the Muslims. Judged by any standard of justice and equity, this cannot stand to universal principles social justice.

We have already pointed out that tax in Islam must have double-sanction—spiritual and temporal—and not the double nature—religious and secular. Thus, unlike other religion? Islam es not recognise any distinction between religions and temporal fairs. They are the obverse and the reverse of the same coin, Zakat, Kharaj and Jizyah have also the sanction of either Qur'anic injunctions or the Prophet's Sunnah behind them thus the imposition of these taxes is evidently a religious act the point of view of the Islamic State.

²⁸

Menurut Mannan, sesungguhnya suatu negara Islam cenderung memperlakukan kaum Muslimin dan non-Muslimin secara berbeda, dalam hal pengumpulan pemasukan. Bila pemasukan zakat dipungut dari kaum Muslimin dan dikeluarkan bagi kesejahteraan kaum Muslimin dan yang non-Muslim, maka dapat dipertimbangkan agar suatu negara Islam dapat memungut suatu jumlah tertentu dari penghasilan kalangan non-Muslim. Dipungutnya pajak/*jizyah* dan *kharaj* selama administrasi keuangan pada waktu Islam dini, merupakan pembenaran mengenai hal ini. Di zaman modern pun soal kebijakan penghasilan yang berbeda

²⁸ Muhammad Abdul Mannan, *Islamic Economics, Theori and Practice*, India: Idarah Adabiyah, 1980, h. 313-314.

terhadap kalangan non-Muslim ini tampaknya bukan tidak dapat dilaksanakan. Bila hanya kaum Muslimin yang diminta untuk membayar sejumlah tertentu pajak²⁹ sehingga membebaskan warga negara non-Muslim, ada kemungkinan bahwa kekayaan akan berpindah dari kaum Muslimin kepada kalangan non-Muslim yang mungkin sudah memiliki perdagangan dan perniagaan yang makmur, sehingga merugikan kaum Muslimin. Dinilai dari norma keadilan dan persamaan mana pun, hal ini tidak sesuai dengan prinsip umum keadilan sosial.³⁰

Pada tahap ini, haruslah jelas diakui bahwa pemungutan zakat mempunyai sanksi ganda rohani dan duniawi, dan bukan bersifat ganda religius dan sekular. Kini bila pemasukan zakat dipungut dari kaum Muslimin dan dikeluarkan untuk kesejahteraan golongan miskin Muslimin maupun non-Muslimin, maka kaum Muslimin bertindak sesuai dengan suruhan Al-Qur'an dan dengan demikian melaksanakan kewajiban agama mereka. Kini timbul pertanyaan apakah suatu negara Islam modern harus mengenakan suatu jenis pajak kesejahteraan pada minoritas

²⁹ Berdasarkan ciri-ciri yang melekat dari pajak itu, maka pajak mempunyai fungsi sebagai berikut: a. Fungsi *budgetair/Finacial* yaitu memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke kas negara, dengan tujuan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara; b. Fungsi *regulerend*/fungsi mengatur yaitu pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial maupun politik dengan tujuan tertentu. Lihat Mardiasmo, *Perpajakan...*, h. 1.

³⁰ Mannan, *Teori...*, h. 233.

non-Muslim. Mannan menyetujui dikenakannya pajak kesejahteraan demikian pada kalangan non-Muslim hanya bila ini khusus digunakan untuk kesejahteraan para warga non-Muslim yang miskin di suatu negara Islam. Ide penghasilan zakat adalah ibadat kepada Allah oleh karena itu janganlah dihubungkan atau dipertalikan dengan suatu pajak sekular mana pun, yang dibuat berdasarkan tingkah para pembuat kebijakan negara.³¹

Dengan demikian dalam perspektif Mannan pemasukan material dari non muslim dipungutnya pajak/*jizyah* dan *kharaj*, demikian pula. dikenakannya pajak kesejahteraan pada kalangan non-Muslim dan ini khusus digunakan untuk kesejahteraan para warga non-Muslim yang miskin di suatu negara Islam. **Adapun pemasukan spiritual dari non muslim** dapat berupa masuknya beberapa non muslim kedalam Islam sebagai hasil perjuangan dakwah kaum muslimin.

5. Kebijakan Anggaran Belanja

a. Anggaran Belanja Zaman Islam Dini

Menurut Mannan, sebelum melakukan upaya untuk merumuskan suatu kebijakan Anggaran belanja untuk suatu negara Islam, baiklah kita memperhatikan sistem anggaran belanja di masa Islam dini. Di masa Nabi SAW anggaran

³¹ *Ibid.*, h. 233-234.

sangat sederhana dan tidak serumit sistem anggaran modern. Hal ini sebagian karena telah berbuahnya keadaan sosio-ekonomik-secara fundamental, dan sebagian lagi karena negara Islam yang didirikan dan dilaksanakan oleh Nabi Muhammad SAW, dimulai pada tahun pertama Hijrah hanya dalam beberapa jalan di kota kecil Madinah. Walaupun dalam jangka waktu sepuluh tahun sampai akhir hayat Nabi Muhammad SAW, seluruh Arab dan bagian Palestina Selatan dan Irak berada di bawah yurisdiksinya, namun anggaran tidaklah rumit. Pendapatan Negara berbeda dari tahun ke tahun, dan bahkan dari hari ke hari. Berbagai bagian Negara mengirimkan sejumlah tertentu dari penghasilannya sesudah membayar pengeluaran administratif dan pengeluaran mereka lainnya. Umpamanya, para penguasa setempat di Palestina (di Jarba dan Adburah) masing-masing berjanji membayar 100 dinar (Ibn Sa'd dan yang lain-lain) tiap tahun. Bandar Aylah di teluk Aqabah membayar 300 dinar tiap tahun (Ibn Sa'd, Maqrizi). Daerah Najran di Yaman mengirimkan 2000 potong pakaian (satu pakaian berharga satu ons (100 gram) emas). Tapi kita memiliki rincian lengkap mengenai masa-masa setelah itu, terutama waktu kekhalifahan Abbasiyah. Bahkan catatan anggaran untuk seluruh kerajaan itu diumumkan oleh Von Kremer dalam beberapa tulisannya yang berbahasa Jerman. Semua hal ini hanya mengenai pendapatan, namun hal ini sangat menarik karena kita tidak mengetahui apa-apa

misalnya tentang Eropa yang sezaman dengannya atau tentang Kerajaan Karel Agung yang konon saling membuka kedutaan dengan Harun Al Rasyid.³²

Sesungguhnya, Baitul Mal tidak menerima pendapatan kotor dari tanah Kharaj dan pajak derma dari propinsi-propinsi, tetapi hanya surplus yang tersisa setelah biaya semua jasa setempat dan pembayaran kemiliteran dikurangi. Bagaimana pendapatan Baitul Mal biasanya dibelanjakan dapat dikumpulkan dari perkiraan anggaran untuk tahun 306 yang masih tersimpan. Pos utama pengeluaran kenegaraan adalah sebagai berikut:

Dinar

(a) Untuk kota-kota suci (Mekkah dan Madinah dan rute perjalanan ibadah hajinya)	315.461,5
(b) Untuk daerah-daerah perbatasan	491.465
(c) Gaji para Qadi dalam kerajaan	56.599
(d) Gaji para petugas polisi dan kehakiman dalam kerajaan	34.439
(e) Gaji para petugas band (pos)	79,402

Biaya seluruh usaha pemerintah ini dan pengeluaran lainnya kurang dari satu juta dinar, sementara pengeluaran untuk rumah tangga kerajaan, para pejabat rendah dalam Pemerintah, Diwan, polisi penjaga keamanan ibu kota, dan pos lainnya kira-kira berjumlah 14,5 juta dinar lebih. Sesungguhnya, objek untuk pengeluaran uang pemerintah, dan

³² Mannan, *Teori...*, h. 234-235.

yang dihadapi oleh perbendaharaan negara, relatif sedikit, dan berbeda menurut zaman dan keadaan.³³

Dari analisis di atas setidaknya-tidaknya terdapat dua hal yang jelas: (i) Di masa Islam periode awal barangkali dasar anggaran adalah penghasilan yang menentukan jumlah yang tersedia untuk pengeluaran. Tetapi hal ini tidak benar dalam hal anggaran darurat karena perang atau bencana alam lainnya; untuk ini dikenakan pungutan khusus atau sumbangan yang diharapkan. (ii) Kebijakan anggaran tidak berorientasikan pertumbuhan karena ketika itu tidak terdapat seruan untuk pertumbuhan ekonomi dalam arti modern istilahnya. Kini timbul pertanyaan tentang jenis kebijakan anggaran manakah yang harus diambil oleh Suatu negara Islam.

Tak diragukan lagi, konsep anggaran berimbang atau surpluslah, yang mungkin merupakan praktek yang berlaku di masa Islam dini. Dewasa ini pun salah satu peraturan lama yang masih berlaku dalam keuangan ialah anggaran nasional yang harus berimbang. Suatu anggaran disebut berimbang bila pengeluaran dan penerimaan pemerintah sama. Bila penerimaan melebihi pengeluaran dalam suatu masa tertentu, anggaran menjadi anggaran surplus, dan anggaran defisit, bila pengeluaran melebihi penerimaan.³⁴

³³ *Ibid.*, h. 235.

³⁴ *Ibid.*, h. 235.

b. Pengertian Anggaran Belanja Modern

Menurut Mannan, tidak hanya di masa Islam periode awal, tapi di akhir-akhir ini pun, ruang lingkup anggaran sangat sempit dan terbatas hingga bila jumlah yang dianggarkan terbelanjakan, para pejabat yang berkepentingan menganggap bahwa tugas mereka telah selesai. Dewasa ini tekanan tidak hanya pada tindakan mengeluarkan uang tetapi, tekanan terdapat dalam hubungan antara pengeluaran dan dipenuhinya rencana-rencana, karena perencanaan dan anggaran dianggap sebagai operasi yang saling melengkapi. Demikianlah "anggaran modern merupakan suatu campuran rumit antara rencana dan proyek yang harus dilaksanakan di masa depan dengan tujuan rangkap meningkatkan dan memperbaiki pengelolaan kemasyarakatan di masa depan, maupun melenyapkan kesulitan dan rintangan yang terdapat pada jalan pertumbuhan ekonomi negara".³⁵

Tetapi konsep modern suatu anggaran ganda yang meliputi anggaran pendapatan maupun anggaran modal, telah menimbulkan persoalan pokok persoalan apakah anggaran modal harus berimbang atau tidak. Kebijakan yang diperkirakan dimiliki oleh anggaran berimbang dalam keadaan tertentu tidak lagi diyakini orang dan anggaran defisit telah diterima sebagai salah satu alat yang paling ampuh untuk

³⁵ *Ibid.*, h. 236.

menentang depresi yang kronik.³⁶

c. Negara Islam dan Anggaran Belanja Modern

Menurut Mannan, negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern dengan perbedaan pokok dalam hal penanganan defisit anggaran. Negara Islam³⁷ dewasa ini harus mulai dengan pengeluaran yang mutlak diperlukan, dan mencari jalan serta cara-cara untuk mencapainya, baik dengan rasionalisasi struktur pajak atau dengan mengambil kredit dari sistem perbankan atau dari luar negeri. Hal ini berdasarkan alasan sebagai berikut:

- 1). Karena berbagai sebab ekonomik dan historik kebanyakan negeri Islam (kecuali negeri-negeri Islam surplus modal kekayaan minyak), baik yang paling kurang berkembang atau sedang berkembang. Sumber daya domestik mungkin tidak mencukupi untuk memenuhi keperluan perekonomian ini.
- 2). Dalam banyak hal modal asing diperlukan untuk memanfaatkan sumber daya negeri-negeri Islam yang luas sekali.³⁸

³⁶ *Ibid.*, h. 236.

³⁷ Dalam kajian Islam, istilah negara bisa dipadankan dengan istilah *daulah, khilafah, hukumah, imamah*. Lihat Hatim Gazali, "Makna Negara dalam Islam", dalam Tedi Kholiludin (*Ed.*), *Runtuhnya Negara Tuhan Membongkar Otoritarianisme dalam Wacana Politik Islam*, Semarang: INSEDE, 2005, h. 113.

³⁸ Mannan, *Teori...*, h. 236.

d. Anggaran Belanja Defisit dan Pembiayaan Defisit

Menurut Mannan bahwa bila penerimaan kurang dari pengeluaran, terjadi defisit anggaran. Namun suatu pemerintah mempunyai surplus anggaran, bila penerimaan melebihi pengeluaran, dan bila penerimaan sekarang sama dengan pengeluaran sekarang, terjadi anggaran berimbang. Maka bila suatu pemerintah menaikkan pengeluaran, tanpa menaikkan pajak, pengeluaran ekstranya dapat disebut dibiayai melalui pembiayaan defisit. Persoalannya ialah apakah suatu negara Islam harus mengambil jalan pembiayaan defisit. Tampaknya terdapat kontroversi di kalangan ahli ekonomi Islam. Beberapa di antaranya mengemukakan bahwa suatu negara Islam tidak seharusnya melakukan pembiayaan defisit karena hal ini pada akhirnya dapat menyebabkan pemerintah meminjam dengan bunga. Pengeluaran yang bertambah ini juga dapat menyebabkan pengeluaran yang boros.³⁹

Memang benar bahwa suatu defisit memerlukan tambahan dengan meminjam. Untuk ini terdapat tiga sumber tradisional bagi kebanyakan negeri Islam: bank sentral, bank umum, dan masyarakat. Pada umumnya suatu pemerintah meminjam dari sumber-sumber ini dengan menjual surat perbendaharaan negara atau obligasi yang bersuku bunga. Juga benar bahwa dalam banyak hal suatu pemerintah

³⁹ Mannan, *Teori...*, h. 236.

mungkin mengeluarkan uang secara tidak bijaksana atau mengeluarkan untuk keuntungan si kaya dan sebagainya.⁴⁰

Dalam suatu perekonomian Islam, tidaklah pantas untuk menolak pembiayaan defisit sebagai suatu ketentuan. Dalam suatu negara Islam bisa saja dilakukan pembiayaan defisit, karena uang yang dikeluarkan pemerintah dapat merupakan keanekaragaman pajak-pajak pemerintah dan pengeluaran akan mempunyai dampak yang besar pada produk nasional bruto (GNP), juga pada keseluruhan kesempatan kerja. Selanjutnya, adalah memungkinkan untuk menunjukkan bahwa keanekaragaman akan dipergunakan untuk mengalokasi kembali pengeluaran dengan menguntungkan rakyat miskin, daerah-daerah miskin, atau di antara semua sektor ekonomi. Namun hal ini hanya akan berpengaruh sedikit pada tingkat keseluruhan permintaan produk nasional bruto, dan seluruh kesempatan kerja.⁴¹

Karena adanya kemungkinan untuk melaksanakan pembiayaan defisit, maka terdapat juga mekanisme yang dapat digunakan negara Islam untuk melakukan pembiayaan defisit. Menurut Mannan, pada bab 9 dan 10 dari bukunya telah membahas mekanisme *Mudarabah*, *Musharakah*, dan *Murabahah*;⁴² dengan ini pembiayaan proyek yang dibenarkan

⁴⁰ *Ibid.*, h. 236.

⁴¹ *Ibid.*, h. 237.

⁴² Menurut Adiwarman Karim, *murabahah* adalah suatu penjualan barang seharga barang tersebut ditambah keuntungan yang disepakati.

secara Islami dapat diatur berdasarkan pembagian laba dan partisipasi modal. Di samping itu, pemerintah Islam juga dapat mengumpulkan dana dengan menerbitkan sertifikat investasi atau obligasi berdasarkan pembagian laba dan kerugian. Telah dikemukakan sebelumnya bahwa bank Islam lokal dan *Dar Al-Maal Al-Islami* telah mulai menjual saham kepada umum dan mengeluarkan berbagai bentuk sertifikat investasi dan obligasi.

Tetapi harus diakui bahwa sekali pemerintah melaksanakan pembiayaan defisit, pengeluaran tambahannya harus direncanakan dengan cermat dan uang yang dikeluarkan pemerintah jangan hanya menyebabkan kenaikan dalam volume produk nasional bruto, terlepas dari akibatnya pada distribusi pendapatan di kalangan orang miskin. Harus dipastikan siapa yang menjadi penerima utama pengeluaran tambahan pemerintah karena pembiayaan defisit. Di sinilah terletak dimensi masalah Islami.⁴³

e. Pemasukan dalam Negeri

Menurut Mannan bahwa sejauh yang mengenai penerahan sumber daya dalam negeri, termasuk pinjaman

Misalnya, seseorang membeli barang kemudian menjualnya kembali dengan keuntungan tertentu. Berapa besar keuntungan tersebut dapat dinyatakan dalam nominal rupiah tertentu atau dalam bentuk persentase dari harga pembeliannya, misalnya 10% atau 20%.' Lihat Adiwarmann Karim, *Bank Islam: Analisis Fiqih dan Keuangan*, Jakarta: The International Institute of Islamic Thought III T, tth, h. 103.

⁴³ Mannan, *Teori...*, h. 237.

dari sistem perbankan, negeri Islam, menguasai persoalannya sendiri. Dalam lingkungan sosio-ekonomik Islami, bank harus bertindak sebagai mitra usaha dalam perdagangan, perniagaan, industri, dan rencana pembangunan. Suatu penggabungan yang menyenangkan dari pengalaman keuangan bank dan pengetahuan para investor tentang investasi dan bisnis harus dilakukan agar tercapai keadilan sosial yang sesungguhnya dan persaudaraan manusia sedunia. Telah kita lihat bahwa selama masa Islam dini, penerimaan zakat dan sedekah merupakan sumber pokok pendapatan. Jelaslah, di zaman modern, penerimaan ini tidak dapat memenuhi persyaratan anggaran yang berorientasikan pertumbuhan modern dalam suatu negara Islam. Diperlukan untuk mengenakan pajak baru, terutama pada orang yang lebih kaya demi kepentingan kemajuan dan keadilan sosial. Sunnah dengan jelas menyatakan tentang hal ini: "Selalu ada yang harus dibayar selain Zakat."⁴⁴ Maka Nabi SAW berpesan dan memerintahkan pengeluaran untuk kebajikan masyarakat. Katanya: " Kekayaan harus diambil dari si kaya dan dikembalikan kepada si miskin." (Bukhari).

"Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahnnya pada jalan Allah, maka

⁴⁴ Zakat adalah ibadah *maaliyyah ijtima'iyah* yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan. Lihat Hamid Abidin, (ed), *Reinterpretasi Pendayagunaan ZIS Menuju Efektivitas Pemanfaatan Zakat, Infak, Sedekah*, Jakarta: Pustaka, 2004, hlm. 1.

beritahukanlah kepada mereka bahwa mereka akan mendapat siksa yang pedih." (Q.S, At Taubah. 9:34)

Dari ayat tersebut di atas jelaslah bahwa bagi mereka yang menyalahgunakan kekayaannya sehingga merugikan masyarakat, akan dihukum dengan hukuman yang pedih. Islam tidak menyetujui monopoli sumber daya oleh segelintir jutawan yang mementingkan dirinya sendiri. Tuhan memerintahkan pada mereka yang kaya agar kekayaan tetap beredar, seperti dinyatakan dalam Kitab Suci Al Qur'an: "Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. (Q.S, Al-Hasyr, 59:7) Karena itu perlu perpajakan dan pengeluaran negara yang kian lama kian progresif, dan kebijakan ini harus tercermin dalam kebijakan per anggaran suatu negara Islam.⁴⁵

f. Kecenderungan Modern dalam anggaran Belanja Konsep Program dan Pelaksanaan Anggaran Belanja, dan Negara-negara Islam

Menurut Mannan, dalam usaha untuk menolong negara-negara yang berkembang dalam perluasan modal mereka, maka di tahun-tahun belakangan ini telah dikembangkan sejumlah metode baru pada anggaran. Beberapa negara menyiapkan anggaran tunai terkonsolidasi sebagai pelengkap bagi anggaran konvensional mereka yang memberikan informasi berguna tentang arus uang dan suatu

⁴⁵ Mannan, *Teori...*, h. 238.

dasar untuk perkiraan jangka pendek tentang akibat operasi fiskal pemerintah. Sejumlah negeri terutama .negeri-negeri Skandinavia, telah menerima dua sistem anggaran-anggaran yang berjalan atau berlaku dan anggaran modal. Ini merupakan upaya untuk merukunkan konflik yang nyata antara suatu anggaran berimbang dan biaya pengeluaran modal yang besar dengan peminjaman. Dalam sistem anggaran modal, pengeluaran modal ditutup dalam anggaran modal yang pengeluarannya adalah berdasarkan proyek membiayai diri sendiri dan menghasilkan keuntungan. Sistem anggaran di Pakistan juga mengikuti perbedaan antara anggaran modal dan anggaran penerimaan. Tapi yang diperlukan ialah klasifikasi anggaran yang efektif untuk menjadikannya lebih berarti dalam ukuran ekonomi serta menerima dengan konsekuen klasifikasi ekonomi dengan fungsional seperti yang dikembangkan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Hal ini diperlukan untuk menetapkan hubungan antara sistem anggaran dan kebijakan fiskal.

Akhirnya, dalam modernisasi sistem anggaran, konsep baru anggaran berdasarkan program dan berdasarkan prestasi kerja bertambah populer, terutama di Amerika Serikat. Anggaran tradisional memberi penekanan pada objek pengeluaran, berdasarkan program untuk menetapkan tujuan nasional dan mencapai tujuan masyarakat. Dalam anggaran berdasarkan prestasi kita dapati pergeseran dalam tekanan dan

cara mencapainya, sehingga tercapai. G.N. Jones dalam suatu artikel baru-baru ini menyatakan: "Dalam suatu sistem anggaran berdasarkan prestasi, program kerja dikembangkan menurut fungsi dan kegiatan dari segi pencapaian yang diharapkan. Dalam sistem anggaran tradisional, program kerja dikembangkan menurut "tujuan pengeluaran", seperti jasa petugas, bahan, dan suplai, serta perlengkapan dari segi cara pencapaian. Ciri terpenting anggaran berdasarkan prestasi ialah pergeseran dalam penekanan dari cara pencapaian menjadi pencapaian itu sendiri.

Suatu sistem anggaran berdasarkan prestasi menganggap anggaran sebagai alat manajemen dan bukan alat keuangan. Penggunaan sumber daya dan keuangan lebih didahulukan daripada pertanggungjawaban keuangan. Anggaran langsung terikat dengan pihak eksekutif dan menjadi salah satu alat pokok untuk manajemen."⁴⁶

Menurut Mannan adalah benar bahwa Komisi Pembaharuan Anggaran Pakistan telah menganjurkan perumusan anggaran atas dasar program dan prestasi. Beberapa upaya telah dan sedang dilakukan untuk memodernisasi perakunan prosedur anggaran, pendidikan personil, dan sebagainya. Tetapi Mannan merasa bahwa negeri Islam pada umumnya tidak cukup matang untuk merumuskan anggaran mereka atas dasar program dan

⁴⁶ Mannan, *Teori...*, h. 238-239..

prestasi. Walaupun beberapa negeri berkembang seperti Filipina dan beberapa negeri Amerika Latin bersikap menerima pembaharuan anggaran baru ini, namun kami tidak punya bukti yang meyakinkan untuk menunjukkan bahwa hal ini merupakan keberhasilan.

Anggaran berdasarkan prestasi akan memerlukan penyusunan suatu sistem pengukuran kerja dan perhitungan biaya satuan tiap jenis kegiatan pemerintah. Tapi pekerjaan yang dilakukan dalam departemen pemerintah demikian rumit dan beragam sifatnya sehingga sulit sekali untuk merencanakan suatu pengukuran umum untuk semua jenis kegiatan. Beberapa jenis pekerjaan tertentu pun sama sekali tidak dapat diukur dengan ukuran kuantitatif.⁴⁷

Karena pengukuran kerja dan penentuan biaya satuan adalah pekerjaan yang sangat teknik yang menghendaki pengetahuan menyeluruh dan pengalaman dalam teknik studi kerja, studi tentang pengukuran efisiensi cara kerja, dan sebagainya, suatu sistem anggaran berdasarkan program dan prestasi yang berhasil hanya dapat dilakukan di negeri Islam bila terdapat suatu prasarana administratif kuat dengan anggota akuntan terlatih, ahli ekonomi, perencana dan tokoh-tokoh teknis lainnya. Di Indonesia dan negara Islam seperti Pakistan, Iran, dan Irak, person, personil-personil terdidik demikian, sangat jarang, dan prasarana administrasinya pun

⁴⁷ *Ibid.*, h. 239.

tidak begitu kuat. Karena itu penulis tidak terdorong untuk menyarankan agar anggaran negeri-negeri Islam dirumuskan berdasarkan program dan prestasi dalam waktu dekat. Tentu saja, jenis anggaran ini dapat diperkenalkan menurut tahap yang direncanakan dengan baik, tergantung pada sifat perkembangan ekonomi di masing-masing negeri Islam.⁴⁸

6. Kebijakan Fiskal Berbasis Nilai Spiritual dan Material

Menurut Mannan, prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan **nilai-nilai material dan spiritual** pada tingkat yang sama. Yang dimaksud nilai material adalah nilai yang berguna bagi jasmani manusia. Contoh, makanan, minuman, pakaian, tempat tinggal atau lebih dikenal sandang, pangan, papan. Yang dimaksud nilai spiritual adalah nilai yang berguna bagi rohani manusia. Nilai spiritual dibagi lagi menjadi nilai religi (agama), nilai estetika (keindahan, seni), nilai etika (moral) dan nilai logika (kebenaran).

Menurut Mannan, sepanjang pengetahuannya, dari semua kitab agama masa dahulu, Al-Qur'anlah satu-satunya kitab yang meletakkan perintah yang tepat tentang kebijakan negara mengenai pengeluaran pendapatan. Keterangan ini mencerminkan suatu ancangan baru terhadap pengkajian

⁴⁸ *Ibid.*, h. 240.

masalah kebijakan fiskal, yang dikatakan Profesor R.W. Lindson, "Dalam membuat pengeluaran Pemerintah, dan dalam memperoleh pemasukan Pemerintah, penentuan jenis, waktu dan prosedurlah yang harus diikuti." Tentu saja hal ini diarahkan untuk mencapai tujuan khas tertentu. Kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dapat dipengaruhi melalui insentif atau meniadakan insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah (melalui perpajakan, pinjaman atau jaminan terhadap pengeluaran pemerintah). Dalam teori, tentunya sistem perpajakan yang digunakan oleh negara-negara sekular modern mengusulkan agar berdasarkan teori sosio-politik dan keuntungan sosial maksimum dengan tujuan kesejahteraan umum rakyat. Sejauh tujuan yang dikehendaki tercapai, tujuan itu sepenuhnya sesuai dengan prinsip Islam. Tapi J.S. Mill dalam bukunya *Representative Governments* secara tepat mengemukakan bahwa, dalam prakteknya, badan perundang-undangan merupakan perwakilan minoritas kecil yang biasanya merebut kekuasaan negara dengan kekayaan mereka atau dengan kapasitas organisasi mereka. Dalam keadaan yang demikian itu, bagaimana kita dapat mengharapkan bahwa kebijakan fiskal akan dipahami dan dilaksanakan demi kepentingan rakyat.⁴⁹

⁴⁹ Muhammad Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Terj. M. Nastangin, Yogyakarta: PT Dana Bhakti Wakaf, 1997, h. 230.