

**BAB IV**

**ANALISIS KESESUAIAN APBN INDONESIA  
TERHADAP PEMIKIRAN ABDUL QADIM ZALLUM  
TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Pada bab sebelumnya telah diuraikan tentang gambaran APBN Indonesia. Selanjutnya berbekal pemikiran Abdul Qadim Zallum tentang pengelolaan keuangan negara, penulis akan meninjau kesesuaiannya dengan APBN Indonesia dari dua aspek yaitu, paradigma penyusunan dan struktur APBN. Alasan penulis adalah dengan mendalami paradigma dan strategi penyusunan akan dapat dikenali ideologi ekonomi dan konsep-konsep kunci yang dianut oleh masing-masing APBN. Sehingga diharapkan konsep-konsep kunci itu dapat penulis tinjau kesesuaiannya dengan pemikiran Zallum.

Adapun dari struktur APBN dapat dicermati, bahwa jenis-jenis sumber pendapatan dan pos pengeluaran APBN Indonesia dan APBN Islam memiliki perbedaan yang sangat menonjol. Hal ini wajar dan akan diketahui penyebabnya setelah dikenali perbedaan dalam paradigma penyusunan masing-masing APBN. Meskipun demikian, ada beberapa aspek dari sumber pendapatan dan pos pengeluaran dari APBN Indonesia dan APBN Islam yang memiliki kesamaan jenis. Dari beberapa pos yang sama tersebut, penulis mencatat ada empat macam pos, yang paling penting untuk dikaji yaitu, pajak, utang, pendapatan dari pemilikan umum dan negara, dan subsidi. Keempat pos tersebut akan penulis uraikan posisinya dalam

APBN Islam dari sudut pandang pemikiran Abdul Qadim Zallum. Setelah penulis uraikan barulah penulis akan meninjau kesesuaiannya terhadap APBN Indonesia. Harapannya, penulis dapat menyajikan gambaran sistem penganggaran perspektif Zallum secara orisinal dan berusaha tidak terjebak pada oversimplikasi, yang dengan mudah menarik kesimpulan bahwa APBN Indonesia telah sesuai dari sisi ini dan itu. Oleh karena itu, dibutuhkan uraian lebih detil terkait pandangan Abdul Qadim Zallum tentang keberadaan pos-pos APBN Islam yang memiliki kesamaan dengan APBN Indonesia tersebut.

Sedangkan terhadap pos-pos APBN Islam yang jelas-jelas berbeda dan tidak terdapat dalam APBN Indonesia, seperti *gani@mah*, *kha@raj*, *fai'*, *jizyah* dan seterusnya, maka penulis tidak menganggap perlu untuk mengupas lebih lanjut. Alasannya karena perbedaan itu lahir secara paradigmatis (karena perbedaan paradigma) sehingga dengan mengenali paradigma ekonomi yang dianut dalam penyusunan APBN akan dapat diketahui secara rasional mengapa struktur keduanya berbeda bentuk.

#### **A. Aspek Paradigma Perencanaan dan Penyusunan APBN**

Kedua paradigma penyusunan masing-masing APBN, telah penulis uraikan dalam bab sebelumnya. Pada dasarnya fungsi *bayt al-ma@l* memiliki kesamaan dengan fungsi pemerintah terkait APBN, yaitu mengelola pendapatan dan pengeluaran Negara. Meskipun demikian, *bayt al-ma@l* sebagai APBN Islam memiliki perbedaan dari sisi paradigma dengan APBN Indonesia. Hal ini penting untuk diperhatikan karena perbedaan dari sisi paradigma adalah perbedaan yang

bersifat mendasar bukan sekedar perbedaan teknis-strategis belaka. Setidaknya penulis mencatat ada empat perbedaan:

1. Dari sisi keterikatan dengan hukum-hukum *syari'ah*.

Abdul Qadim Zallum menjelaskan dalam *al-Amwa@l fi Dawlah al-Khila@fah*, bahwa seluruh ketentuan hukum-hukum harta dalam Negara Khilafah diambil dari nash (al-Qur'an dan as-Sunnah), sehingga dalam perencanaan dan penyusunannya APBN Islam terikat total dengan halal dan haram (ketentuan syariah). Hal ini berbeda dengan APBN Indonesia yang tidak terikat dengan halal-haram.

2. Dari sisi jenis-jenis pendapatan dan pengeluaran.

Dari uraian di bab sebelumnya tampak bahwa APBN Indonesia, seluruh jenis-jenis pendapatan dan pengeluaran dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah dan DPR. Hal ini jelas bertentangan dengan APBN Islam. Jenis-jenis pendapatan dan pengeluaran dalam APBN Islam tidak ditetapkan oleh manusia. Dalam hal ini, khalifah atau Majelis Umat tidak memiliki hak, namun telah ditetapkan oleh hukum-hukum syariah yang bersifat tetap (*fixed*).

3. Dari sisi besarnya dana untuk masing-masing pos anggaran, baik pendapatan maupun pengeluaran.

Dalam hal ini besarnya anggaran dalam APBN Indonesia ditetapkan oleh Pemerintah dan DPR dan bersifat *fixed* untuk satu tahun anggaran, sedangkan APBN Islam ditetapkan berdasarkan ijtihad kepala negara, yaitu khalifah, karena hal ini merupakan bagian dari *ri'ayah al-syu'un al-ummah* (pengaturan

urusan rakyat) yang menjadi hak khalifah, tanpa ada kewajiban mendapatkan persetujuan Majelis Umat. khalifah dengan pendapatnya mengatur besarnya alokasi anggaran per masing-masing pos secara *flexible* sesuai dengan kebutuhan dan kondisi.

#### 4. Dari sisi periode waktu berlakunya APBN

APBN Indonesia berlaku untuk periode satu tahun, sedangkan APBN Islam tidak mengenal periode waktu tertentu.

Keempat perbedaan itu secara ringkas dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 15:  
Perbedaan Paradigma APBN Indonesia dan APBN Islam

No	Aspek	APBN Indonesia	APBN Islam
1	Keterikatan dengan <i>syari'ah</i> (halal haram)	Tidak terikat	Terikat
2	Jenis-jenis pendapatan dan pengeluaran negara	Ditetapkan oleh pemerintah dan DPR	Diteapkan oleh hukum-hukum <i>syari'ah</i>
3	Besarnya dana untuk masing-masing jenis anggaran	Ditetapkan oleh pemerintah dan DPR dan bersifat <i>fixed</i>	Ditetapkan oleh khalifah dan bersifat <i>flexible</i>
4	Periode	Tahunan	Tidak ada periode

#### Tinjauan Paradigma antara APBN Indonesia dan APBN Islam.

APBN Indonesia senantiasa mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari waktu ke waktu. Dalam kurun waktu 5 tahun terjadi peningkatan dari Rp 509

triliun menjadi 1.009 triliun rupiah pada tahun 2010.<sup>1</sup> Namun demikian, bila dicermati, dari sisi pengeluaran, anggaran untuk subsidi selalu turun, sementara anggaran untuk membayar utang luar negeri atau belanja birokrasi senantiasa meningkat. Sebaliknya, dari aspek pendapatan, penerimaan dari pengelolaan SDA semakin kecil, sedangkan penerimaan dari sektor pajak selalu mengalami peningkatan sampai lebih dari 75% dari APBN. Walaupun angka APBN meningkat setiap tahun, jumlah rakyat miskin juga semakin meningkat. Ini menjadikan setiap pengumuman RAPBN senantiasa menuai kritik karena dinilai tidak pro rakyat.

Peningkatan pendapatan pajak dalam kebijakan anggaran pemerintah tidak lepas dari paradigma negara yang menjadikan pajak sebagai sumber pendapatan utama negara (fungsi *budgeter*).<sup>2</sup> Pemerintah juga beralasan, bahwa pendapatan dari sektor bukan pajak seperti sektor migas cenderung menurun, sehingga pemerintah cenderung menggenjot pendapatan dari sektor pajak. Padahal, banyak faktor yang menyebabkan pendapatan negara dari sektor migas mengalami penurunan. Di antaranya adalah banyak tambang-tambang minyak di Indonesia yang pengelolaannya tidak lagi di tangan pemerintah (BUMN) secara penuh, namun telah beralih atau dikelola oleh perusahaan-perusahaan minyak asing/

---

<sup>1</sup>Arim Nasim, Membiayai Negara Tanpa Pajak, <http://hizbut-tahrir.or.id/2009/11/10/membiayai-negara-tanpa-pajak/>, diakses 10 Desember 2013.

<sup>2</sup> Dalam negara Kapitalis, pajak memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan bernegara, pajak merupakan sumber pendapatan negara untuk membiayai semua pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan. Pajak memiliki beberapa fungsi diantaranya fungsi budgetair dan fungsi regulasi. Lihat *Wikipedia, Ensiklopedia Berbahasa Indonesia*, Bab Pajak

swasta dengan sistem *profit sharing*. Belum lagi, privatisasi yang dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan milik umum dan negara (BUMN). Hal inilah yang menyebabkan pemerintah kehilangan pemasukan yang berasal dari sektor migas dan SDA lainnya. Negara hanya mendapatkan sebagian kecil melalui pajak atau pembagian laba dari penyertaan modal pada perusahaan tersebut (BUMN).

Namun, bila dicermati lebih mendalam, dapat dipahami bahwa penyebab struktur APBN berbasis pajak, adalah paradigma dasar yang dianut oleh pemerintah dalam masalah ekonomi. Harus diakui, paradigma pemerintah dalam mengelola perekonomian rakyat, berpijak pada pandangan-pandangan ekonom Kapitalis. Pandangan dasar sistem kapitalis terhadap peran pemerintah (negara) dalam perekonomian adalah seperti apa yang disampaikan oleh Adam Smith. Menurut Adam Smith, perekonomian akan berkembang dengan baik, efisien dan produktif, jika individu diberi kebebasan seluas-luasnya dalam melakukan kegiatan ekonomi. Adam Smith meyakini bahwa jika negara tidak campur tangan dalam perekonomian (*laissez faire*) dan memberikan kebebasan (*freedom*) bagi individu dalam sebuah persaingan (*competition*) yang bebas maka individu dengan dorongan kepentingan sendiri (*self-interest*) bersama jutaan individu yang lain akan dibimbing oleh ‘tangan tidak terlihat’ (*The Invisible Hand*) sehingga akan menghasilkan aktifitas ekonomi yang harmonis dan masyarakat yang stabil dan makmur. Oleh karena itu, peran negara haruslah minimal dan terbatas pada

fungsi-fungsi pengaturan manakala terjadi benturan kepentingan antara satu individu yang lain.<sup>3</sup>

Paradigma dasar Kapitalisme inilah yang memberikan pengaruh bagi cara pandang masyarakat terhadap fungsi dan peran Negara dalam kegiatan perekonomian. Lebih lanjut, menurut Bertrand Russel, inti dari pemikiran Kapitalisme-Sekuler ini adalah kebebasan individu.<sup>4</sup> Kebebasan individu ini, menurut Abdul Qadim Zallum, dalam bukunya yang berjudul *Demokrasi Sistem Kufur*, terbagi menjadi empat macam, yaitu: kebebasan beragama (*freedom of religion*), kebebasan berpendapat (*freedom of speech*), kebebasan kepemilikan (*freedom of ownership*), dan kebebasan berperilaku (*freedom of behavior*).<sup>5</sup>

Menurut Zallum, kebebasan kepemilikan sebagai sebuah paham yang memandang seseorang (individu) dapat memiliki harta/modal dan mengembangkannya dengan sarana dan cara apa pun.<sup>6</sup> Implikasi dari pandangan

---

<sup>3</sup> Meski demikian, di era modern, hampir tidak ada negara yang mampu melaksanakan prinsip dasar ini secara murni. Di Amerika sendiri, sebagai kampiun Kapitalisme, pada saat terjadi krisis keuangan, melakukan *bail out*, untuk mencegah kebangkrutan bank yang berakibat pada lumpuhnya perekonomian. Ideologi *laissez faire* sendiri telah menyebabkan siklus krisis yang berulang. Dalam sejarah pemikiran ekonomi Barat muncul tokoh bernama JM Keynes yang menyatakan perlunya peran pemerintah dalam perekonomian, untuk mengatasi eksek *laissez faire* ketika terjadi krisis tahun 1930an, yang terkenal dengan sebutan *The Great Depression*. Namun, di era globalisasi, muncul beberapa ekonom yang menghidupkan kembali gagasan Adam Smith yang murni, merekalah yang dikenal dengan ekonom neoklasik atau alirannya dikenal dengan istilah neoliberalisme. Menurut Elizabeth Martinez dan Arnoldo Gracia, ada lima kerangka utama neoliberalisme: (1) Pasar Bebas; (2) Pembatasan Anggaran Belanja Publik; (3) Deregulasi; (4) Privatisasi; (5) Menghilangkan Konsep Barang Publik. Lebih lanjut lihat Elizabeth Martinez dan Arnoldo Garcia, What is Neoliberalism?, <http://www.corpwatch.org/article.php?id=376> (diakses 20 Desember 2013)

<sup>4</sup> Bertrand Russell, *Sejarah Filsafat Barat*, 647

<sup>5</sup> Zallum, *ad-Dimuqratiyyah Niz}am al-Kufr* (Demokrasi Sistem Kufur), (Bogor: PTI, 2000) 4-5

<sup>6</sup> *Ibid.*, 7

ini adalah dominasi kepemilikan individu di tengah perekonomian. Meskipun prinsip kebijakan negara adalah menata jalannya perekonomian tanpa campur tangan pemerintah (*laissez faire*), namun karena dominasi individu pemilik modal atas sistem politik dan perundang-undangan, kebijakan negara justru tunduk pada kepentingan kaum kapitalis.<sup>7</sup>

Implikasi lainnya, secara faktual, sektor-sektor perekonomian yang menguasai hajat hidup orang banyak atau semestinya dikuasai negara untuk mencegah konsentrasi kepemilikan di tangan segelintir orang malah diserahkan kepada mekanisme pasar yang sudah jelas didominasi kaum kapitalis. Sementara itu, dengan doktrin *laissez faire*, Negara terus dicegah untuk melakukan dominasi/intervensi atas perekonomian. Akhirnya, munculah berbagai program dan kebijakan yang pro pada pasar dan kebebasan kepemilikan (liberalisasi), seperti privatisasi dan penghapusan subsidi.<sup>8</sup>

Dengan demikian kita dapat memahami terkait strategi penyusunan APBN Indonesia dengan sudut pandang, bahwa hal ini dipengaruhi oleh ideologi ekonomi yang dianut oleh pemerintah. Bagaimana kita dapat menjelaskan mengapa cara pemerintah mengatasi defisit anggaran adalah dengan melakukan utang dan peningkatan pendapatan dari sektor pajak? Mengapa pendapatan pajak sebagai basis utama APBN sedangkan pendapatan dari sektor SDA tidak?

---

<sup>7</sup> An-Nabhani, *Nizja@m al-Isla@m*, 40

<sup>8</sup> Lihat, Revisond Baswir, “Neoliberalisme”, [http://khilafah1924.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=593&Itemid=49](http://khilafah1924.org/index.php?option=com_content&task=view&id=593&Itemid=49), diakses 11 Desember 2013

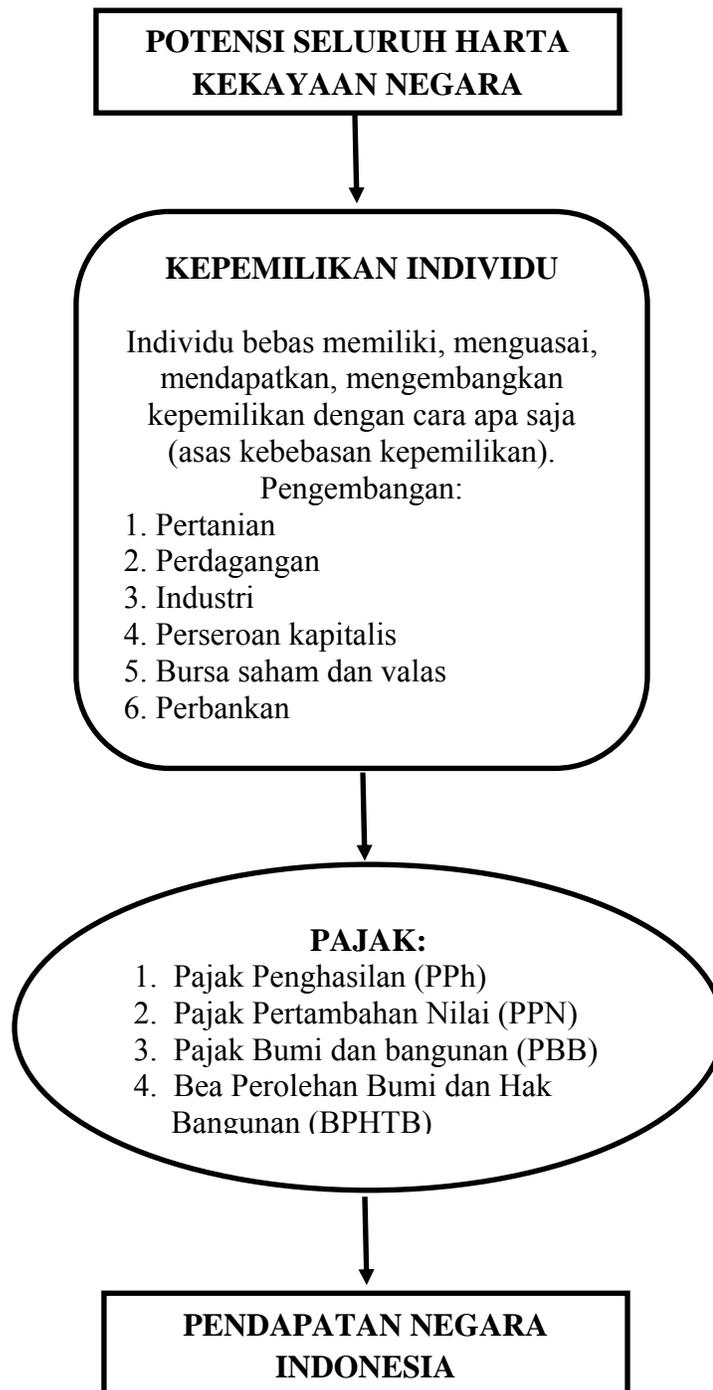
Mengapa privatisasi dan investasi asing menjadi paradigma dalam pengelolaan SDA? Mengapa peran negara sebisa mungkin diminimalkan, subsidi negara di sektor publik secara bertahap harus dihapuskan? Semuanya itu membuktikan, bahwa diakui atau tidak kebijakan negara mengarah pada ideologi yang kapitalistik.

Untuk memudahkan memahami pengaruh ideologi ekonomi terhadap struktur pendapatan negara, penulis berusaha menggambarkan dalam dua buah skema. Dari gambar nomer 2 (dua) kita dapat memahami, bahwa dengan paradigma kebebasan kepemilikan individu, Negara menjadikan pajak sebagai sumber utama bagi pendapatan negara. Pajak difungsikan untuk membiayai semua pengeluaran negara. Dengan paradigma peran negara yang minimal dalam perekonomian, urusan kesejahteraan rakyat kemudian diserahkan pada mekanisme pasar; sektor SDA diprivatisasi, sedangkan perusahaan swasta cukup dibebani dengan pajak sebagai bentuk tanggungjawab sosial ekonomi. Pajak sendiri dalam pandangan ekonom Kapitalis adalah beralihnya sumber daya (harta) dari sektor privat/swasta kepada sektor publik/pemerintahan.<sup>9</sup> Sehingga dari segala bentuk pengembangan harta di sektor privat/swasta, negara berhak menetapkan besaran pajak berdasarkan undang-undang, sebagai pendapatan negara untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan.

---

<sup>9</sup> Lihat, *Wikipedia, Ensiklopedia Berbahasa Indonesia, Bab Pajak*

Gambar 2:  
Paradigma Pendapatan Negara Indonesia



Lalu perhatikan gambar nomer 3 (tiga), maka akan tampak jelas perbedaannya. Gambar nomer 3 (tiga) adalah struktur APBN Islam yang lahir dari paradigma ekonomi Islam. Dalam Islam, asas ekonomi adalah membagi kepemilikan (*al-milkiyyah*) menjadi tiga jenis, yaitu: kepemilikan individu, kepemilikan umum dan kepemilikan negara. Dari ketiga bentuk kepemilikan itu pula negara mendapatkan sumber penerimaan. Inilah yang dipegang oleh Zallum, dalam mendeskripsikan pengelolaan keuangan negara dalam Islam.

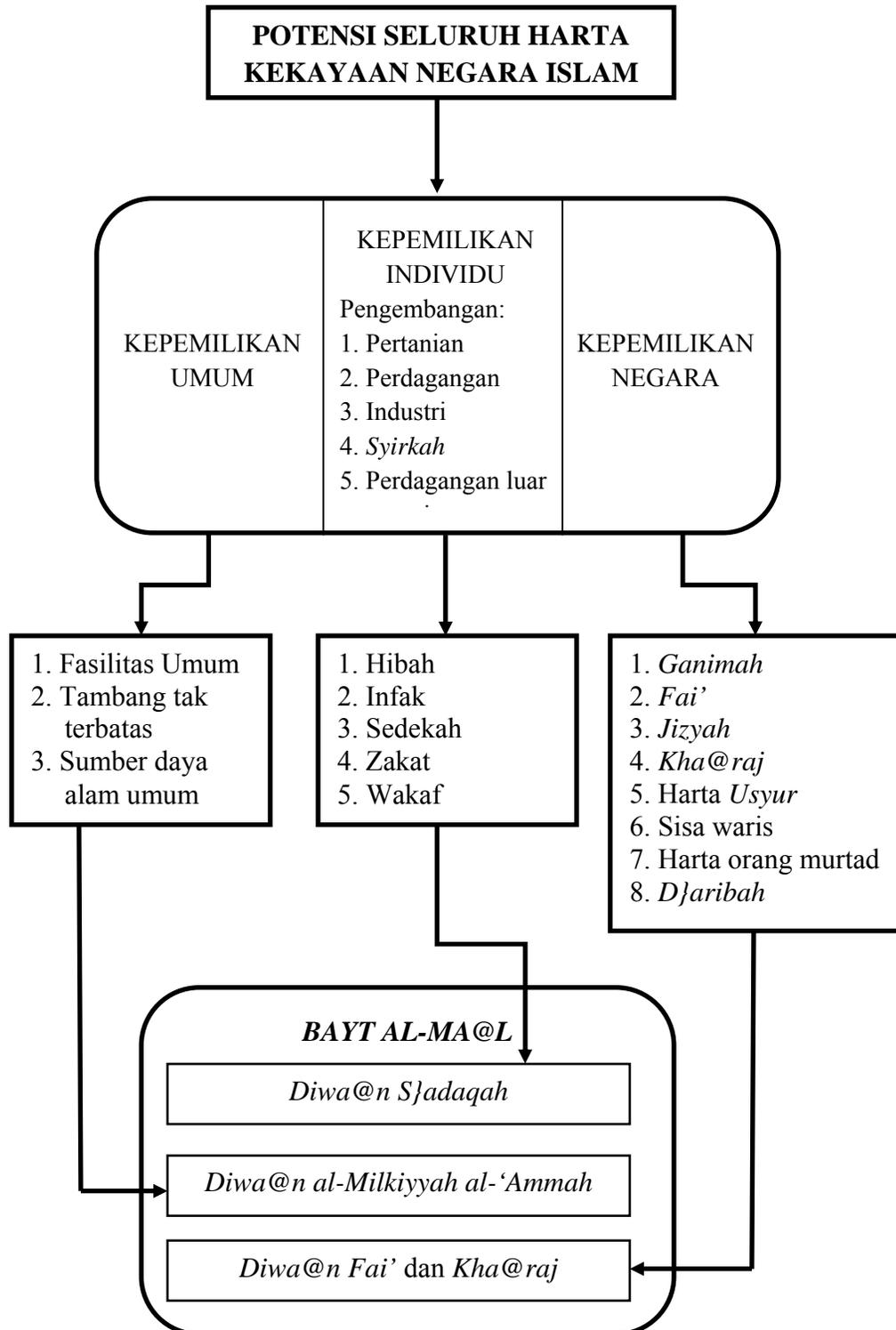
Dari gambar nomor 3 dapat dipahami, bahwa Islam menetapkan sumber penerimaan negara dalam tiga sektor. negara diwajibkan mengelola pemilikan umum yang pendapatannya masuk ke *bayt al-ma'ali* digunakan untuk kesejahteraan rakyat. Negara tidak diperbolehkan mengalihkan kewajiban ini ke tangan swasta atau asing.<sup>10</sup> Dengan demikian, dalam membiayai kebutuhan pemerintahan maupun untuk mengatur urusan rakyat, Negara Islam tidak menjadikan pajak sebagai pendapatan utamanya. Namun dari, sumber pendapatan negara dari sektor kepemilikan negara dan kepemilikan umum. Bahkan mewajibkan pajak (*djari'ah*) dalam transaksi jual beli tanah dan surat-suratnya atau atas timbangan (barang-barang dagangan) atau yang lainnya yang bukan bagian dari ketentuan pajak (*djari'ah*) yang dijelaskan oleh Islam adalah sebuah kezaliman dan ini dilarang.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Lihat, dalam Bab II, sub bab *Pemikiran Abdul Qadi'm Zallu@m tentang Islam, Negara dan Ekonomi*

<sup>11</sup> Zallum, *al-Amwa'l*, 171

Gambar 3:  
Paradigma Pendapatan Negara Islam



## **B. Aspek Sumber Penerimaan dan Pos Pengeluaran APBN**

Kita telah menyelesaikan bagian pertama dari bab ini. Selanjutnya, pada bagian kedua ini penulis akan lebih lanjut mengeksplor pemikiran Abdul Qadim Zallum tentang beberapa sumber penerimaan dan pos pengeluaran dalam APBN Islam. Sebagaimana di awal, penulis menilai penting untuk menjelaskan perspektif Abdul Qadim Zallum atas empat pos dalam APBN Islam, yaitu: pajak, utang, pendapatan dari pemilikan umum dan negara, serta subsidi. Alasan kenapa membatasi pada empat hal tersebut adalah karena keempat pos tersebut terdapat baik dalam APBN Islam maupun APBN Indonesia. Oleh karena itu, mengulas secara integratif pemikiran Abdul Qadim Zallum terhadap keberadaan empat pos tersebut dalam APBN Islam, akan dapat memudahkan untuk menarik kesimpulan sejauh mana kesesuaian APBN Indonesia terhadap pemikiran Abdul Qadim Zallum tentang pengelolaan keuangan negara.

### **1. Pajak**

#### **a) Pajak dalam APBN Islam**

##### **1) Istilah Pajak dalam Islam**

Pajak, di dalam khazanah fiqh Islam diistilahkan dengan *ad-D}ari@bah*. Menurut An-Nabhaniy, istilah ini merupakan istilah asing, bukan dari khazanah Islam, yang diadopsi oleh para fuqaha' tetapi faktanya ada di dalam khazanah fiqh Islam. Secara istilah, *D{ari@bah* adalah harta yang diambil dari rakyat untuk mengurus negara. Di dalam

kehidupan kaum Muslim juga ada harta yang diambil oleh negara Khilafah untuk mengurus urusan mereka. Karena itu, istilah *d}ari@bah* ini kemudian digunakan, dan penggunaan seperti ini diperbolehkan dalam Islam.<sup>12</sup>

Menurut Abdul Qadim Zallum, *d}ari@bah* (pajak) adalah harta yang diwajibkan Allah SWT kepada kaum Muslim untuk membiayai berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang memang diwajibkan atas mereka, pada kondisi di *bayt al-ma@l* tidak ada harta.<sup>13</sup>

## 2) Ketentuan Islam dalam Pemungutan Pajak

Abdul Qadim Zallum menjelaskan, bahwa pada dasarnya negara tidak memerlukan pungutan pajak atas kaum Muslim, karena Allah SWT telah menetapkan pos-pos pemasukan rutin bagi *bayt al-ma@l*, seperti dari *fai'*, *kha@raj*, *usyur*, dan dari harta milik umum yang dialihkan menjadi milik negara. Semua harta itu adalah hak kaum Muslim, dan Allah SWT juga menetapkan pembiayaan atas berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang berkaitan dengan pemeliharaan urusan umat. Semua bentuk pos-pos pengeluaran harus dipenuhi oleh *bayt al-ma@l*, baik dalam kondisi ada harta maupun tidak. Manakala tidak ada harta dalam kas *bayt al-ma@l*, maka kewajibannya beralih kepada kaum Muslim untuk membiayainya.

---

<sup>12</sup> An-Nabhani, *Niz}am al-Islam* (Peraturan Hidup dalam Islam) (Bogor: HTI Press, 2011), 146

<sup>13</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 160

Hanya saja, ketika dalam kondisi tertentu, beban yang harus dipikul negara sangatlah besar, sehingga pendapatan rutin *bayt al-ma@l* tidak cukup untuk menutupi pembiayaan wajib *bayt al-ma@l*. Jika dari pendapatan tersebut tetap tidak cukup, maka negara akan meminta sumbangan sukarela dari kaum Muslim. Namun jika sumbangan kaum Muslim ini juga tidak cukup untuk menutupi pos-pos kebutuhan dan pengeluaran wajib itu, maka pada saat itulah kewajiban pembiayaan berbagai kebutuhan dan untuk pos-pos pengeluaran tersebut beralih kepada seluruh kaum Muslim. Ini didasarkan pada kenyataan, bahwa Allah telah mewajibkan atas mereka untuk membiayai berbagai kebutuhan maupun pos-pos pengeluaran tersebut, ketika *bayt al-ma@l* tidak sanggup lagi. Alasan lainnya adalah, jika berbagai kebutuhan dan pos-pos pengeluaran tersebut tidak dibiayai, maka akan timbul kemudharatan atas kaum Muslim. Padahal Allah telah mewajibkan negara dan umat untuk menghilangkan kemudharatan yang menimpa kaum Muslim, yaitu jika tidak ada harta sama sekali, dan kaum Muslim tidak ada yang mendermakan.

Dalam kondisi tersebut, Allah SWT memberikan hak kepada negara untuk memungut harta dari kaum Muslim dalam rangka menutupi

berbagai kebutuhan dan kemaslahatan tersebut dari kaum Muslim, yaitu dengan cara menarik *d}ari@bah* (pajak) dari mereka yang mampu.<sup>14</sup>

Adapun dari siapa pajak itu akan diambil. Maka Islam telah menetapkan kriteria warga negara yang wajib pajak dengan ketentuan sebagai berikut:

- (a) Muslim;
- (b) Mampu dan mempunyai kelebihan harta;
- (c) Dipungut sesuai dengan kadar kebutuhan;

Mengenai alasan mengapa pajak hanya dibebankan kepada Muslim, adalah karena kenyataan bahwa kebutuhan yang harus didanai melalui pajak tersebut adalah kewajiban kaum Muslim bukan yang lain, sedangkan kepada non Muslim, syariat tidak pernah mewajibkan kepada mereka selain *jizyah*, sehingga tidak boleh mengambil harta kepada mereka, selain *jizyah*.<sup>15</sup>

Adapun wajib pajak itu hanya ditetapkan untuk orang yang mampu, dan mempunyai kelebihan harta, karena Nabi bersabda:

خَيْرُ الصَّدَقَةِ مَا كَانَ عَنْ ظَهْرِ غِنَى

---

<sup>14</sup> Zallum, *al-Amwal*, 160-161

<sup>15</sup> An-Nabhani, *Muqaddimah ad-Dustur*, 369

Artinya: “*Sebaik-baik sedekah adalah harta yang diberikan dari orang kaya.*” (HR. Al-Bukhari)<sup>16</sup>

Abdul Qadim Zallum menegaskan, bahwa pajak diwajibkan hanya sesuai dengan kadar atau jumlah yang dibutuhkan untuk memenuhi pembiayaan pos-pos pengeluaran *bayt al-ma’al*. Dengan demikian pajak yang boleh diambil dari wajib pajak adalah sesuai dengan kadar yang dibutuhkan oleh *bayt al-ma’al* dan tidak boleh lebih dari itu. Sebab syara’ telah mengharamkan mengambil harta yang tidak menjadi kewajiban, sehingga mengambil pajak untuk menambah pemasukan *bayt al-ma’al* misalnya tidak dibolehkan, bahkan pengambilannya merupakan kezaliman dan hukumnya haram. Artinya negara tidak boleh mewajibkan pajak tanpa adanya kebutuhan yang mendesak (darurat).<sup>17</sup>

### 3) Alokasi Penggunaan Pajak dalam Islam

Abdul Qadim Zallum telah merinci kebutuhan-kebutuhan dan pos-pos pengeluaran yang pembiayaannya bisa diambil dari pajak, jika *bayt al-ma’al* dan sumbangan sukarela kaum Muslim sudah tidak mencukupi lagi untuk menutup pembiayaannya. Ringkasnya adalah, sebagai berikut:<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, 368, Muhammad bin Al-Bukhari, *Sjahih al-Bukhari*, Hadis No 133, (Beirut: Dar al-Ihya’ Turas al-Arabi, t.t.), 145

<sup>17</sup> Zallum, *al-Amwa’al*, 171

<sup>18</sup> Penjelasan lengkapnya beserta dalil yang dijadikan dasar oleh Zallum dapat dilihat di Bab *ad-Djaribah*, *al-Amwa’al*, 162-170

- (a) Pembiayaan jihad dan semua hal yang berkaitan dengan aktifitas jihad
- (b) Pembiayaan industri militer maupun pabrik-pabrik penunjangnya yang memungkinkan negara memiliki industri persenjataan.
- (c) Pembiayaan bagi fakir miskin dan ibnu sabil.
- (d) Pembiayaan untuk gaji tentara, para pegawai, hakim, guru dan lain-lain yang melaksanakan pekerjaan untuk kemaslahatan kaum Muslim
- (e) Pembiayaan yang harus dikeluarkan untuk kemaslahatan dan kemanfaatan rakyat yang keberadaannya sangat dibutuhkan, yang jika tidak dibiayai maka bahaya (*d}arar*) akan menimpa rakyat. Misalnya, jalan-jalan umum, sekolah, universitas, rumah sakit, masjid, pengadaan saluran air minum dan lain-lain.
- (f) Pembiayaan untuk keadaan darurat seperti tanah longsor, gempa bumi, angin topan atau pembiayaan untuk mengusir musuh.

Keenam pos tersebut adalah pos pengeluaran yang wajib dipenuhi oleh *bayt al-ma}l*, dalam kondisi ada harta atau tidak, sehingga manakala kondisi kas negara kosong, maka kewajibannya beralih kepada kaum Muslim, di sinilah pungutan pajak dari kaum Muslim dialokasikan untuk mencukupi kebutuhan wajib tersebut.

## **b) Analisis Kesesuaian terhadap APBN Indonesia**

Dari ketentuan hukum pajak menurut Islam dalam penetapan anggaran pendapatan belanja negara tersebut, maka kita dapat menilai kesesuaiannya dengan konsep pajak dalam sistem kapitalis yang dianut oleh Indonesia. Jelaslah bahwa pajak dalam Islam bukan sumber pendapatan utama bagi negara. Pajak dalam Islam hanya ditempatkan sebatas pendapatan insidental belaka, yang dipungut kepada Muslim yang kaya ketika negara dalam kondisi darurat, yaitu ketika *bayt al-ma'at* tidak mampu memenuhi pembiayaan-pembiayaannya yang bersifat wajib. Bahkan, pajak yang dipungut oleh negara dalam bentuk keputusan pengadilan, atau untuk pungutan biaya di muka dalam urusan administrasi negara, pajak atas transaksi jual beli tanah dan pengurusan surat-suratnya, gedung-gedung, timbangan (atas barang-barang dagangan) dan bentuk-bentuk pajak lainnya yang tidak sebagaimana bentuk pajak yang telah dijelaskan adalah dzalim dan dilarang.<sup>19</sup>

## **2. Utang**

### **a) Utang dalam APBN Islam**

#### **1) Ketentuan Utang dalam Islam**

---

<sup>19</sup> Zallum, *al-Amwal*, 171

Dalam konteks individu, hutang hukumnya mubah. Ini berdasarkan

hadits Nabi yang menyatakan:

عَنْ أَبِي رَافِعٍ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ اسْتَسْلَفَ مِنْ رَجُلٍ بَكْرًا فَقَدِمَتْ عَلَيْهِ إِيْلٌ مِنْ إِيْلِ الصَّدَقَةِ فَأَمَرَ أَبُو رَافِعٍ أَنْ يَفْضِيَ الرَّجُلَ بَكْرَهُ فَرَجَعَ إِلَيْهِ أَبُو رَافِعٍ فَقَالَ لَمْ أَجِدْ فِيهَا إِلَّا خِيَارًا رَبَاعِيًّا فَقَالَ أَعْطِهِ إِيَّاهُ إِنَّ خِيَارَ النَّاسِ أَحْسَنُهُمْ قَضَاءً حَدَّثَنَا أَبُو كُرَيْبٍ حَدَّثَنَا خَالِدُ بْنُ مَخْلَدٍ عَنْ مُحَمَّدِ بْنِ جَعْفَرٍ سَمِعْتُ زَيْدَ بْنَ أَسْلَمَ أَخْبَرَنَا عَطَاءُ بْنُ يَسَارٍ عَنْ أَبِي رَافِعٍ مَوْلَى رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ اسْتَسْلَفَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بَكْرًا بِمِثْلِهِ غَيْرَ أَنَّهُ قَالَ فَإِنَّ خَيْرَ عِبَادِ اللَّهِ أَحْسَنُهُمْ قَضَاءً

Artinya: “Dari Abi Rafi’, bahwa rasulullah saw. telah berutang kepada seseorang berupa seekor unta muda, kemudian baginda saw. diberi unta dewasa dari salah satu unta sedekah. Baginda pun memerintahkan kepada Abu Rafi’ untuk membayarkannya kepada orang tersebut (sebagai pengganti) unta mudanya. Abu Rafi’ pun membawanya kembali kepada baginda, seraya berkata, ‘Saya tidak menemukannya (unta pengembalian Rasul), kecuali yang lebih baik dan telah dewasa.’ Maka, baginda bersabda, ‘Berikanlah kepadanya unta itu, karena sebaik-baik orang di antara kamu, adalah yang paling baik dalam memberikan ganti.” (HR. Muslim, at-Tirmidzi dan Malik)<sup>20</sup>

Dengan demikian, tiap-tiap individu dibolehkan untuk berutang kepada siapapun yang dikehendaki, sesuai dengan kadar yang dia butuhkan, baik sesama warga negara maupun dengan orang asing. Sebab, dalil masalah utang tersebut bersifat umum, dan tidak terdapat dalil yang menghususkannya, sehingga tetap berlaku secara umum. Hanya saja,

<sup>20</sup> Muslim bin al-Hajjaj al-Qusyairi, *Sja@hih Muslim*, Hadis No 3002, (India: al-Maktabah ar-Rusyaidah, 1376H), 167

jika utang tersebut mendatangkan bahaya/mudharat, maka utang yang asalnya mubah menjadi diharamkan. Ini didasarkan pada kaidah *syara'*:

إِذَا حَصَلَ ضَرَرٌ مِنْ فَرْدٍ مِنْ أَفْرَادِ الْمُبَاحِ يَمْنَعُ ذَلِكَ الْفَرْدَ.

Artinya: “Jika terjadi bahaya karena salah satu dari perkara yang dimubahkan, maka perkara yang menimbulkan bahaya itu harus dicegah.”<sup>21</sup>

Adapun berutangnya negara, maka hal itu seharusnya tidak perlu dilakukan, kecuali untuk perkara-perkara yang urgen dan jika ditangguhkan dikhawatirkan terjadi bahaya (*djarar*), maka ketika itu negara dapat berutang, kemudian kaum Muslim ditarik pajak dipakai untuk melunasinya. Atau kalau memungkinkan digunakan dari pendapatan negara yang lain. Status negara berutang itu mubah dalam satu keadaan saja, yaitu apabila di *bayt al-ma’al* tidak ada harta, dan kepentingan yang mengharuskan negara hendak berutang adalah termasuk perkara yang menjadi tanggung jawab kaum muslimin, dan apabila tertunda/ditunda dapat menimbulkan kerusakan. Inilah dibolehkannya negara berutang, sedangkan untuk kepentingan lainnya mutlak negara tidak boleh berutang.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Abdurrahman al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, 231

<sup>22</sup> *Ibid*, 231-232

Adapun kondisi tersebut terbatas untuk 3 (tiga) pengeluaran saja, yaitu:

- (a) untuk nafkah *fuqa@ra'*, *masa@kin*, *ibnu sabi@l*, dan *jiba@d fi@sabi@lillah*;
- (b) untuk membayar gaji orang-orang yang memberikan jasa atau pelayanan kepada negara seperti pegawai negeri, guru, hakim, tentara dan lain-lain;
- (c) untuk membiayai dampak bencana, seperti menolong korban gempa bumi, banjir, angin topan, kelaparan, dan lain-lain.

Pada tiga bentuk pengeluaran ini, jika dana tidak ada di *bayt al-ma@l* dan dikhawatirkan akan menimbulkan bahaya (*d}arar*) jika dana di *bayt al-ma@l* tidak segera tersedia, maka khalifah boleh berutang.<sup>23</sup>

## 2) Utang Luar Negeri dalam Pandangan Islam

Pada dasarnya, hanya dalam satu kondisi negara boleh mengambil utang, yaitu untuk mengatasi kekurangan anggaran yang dikhawatirkan menimbulkan bahaya (*d}arar*) jika perkara-perkara urgen yang menjadi tanggung jawabnya tidak segera diatasi. Namun tetap perlu dicatat, bahwa negara tetap wajib terikat dengan hukum-hukum *syari'ah*. Adapun terhadap utang luar negeri, baik dari negara tertentu, misalnya Amerika Serikat, atau dari lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF

---

<sup>23</sup> Al-Nabhani, *Muqaddimah al-Dustur Juz II*, 122-123; Abdurrahman al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, 231-232

dan Bank Dunia, maka negara haram mengambilnya. Abdul Qadim Zallum menjelaskan alasan keharamannya karena 2 (dua) hal:

- (a) Utang-utang luar negeri selalu terkait dengan bunga, yang jelas-jelas merupakan riba yang diharamkan oleh *syara'*.
- (b) Utang luar negeri juga mengandung syarat-syarat tertentu, yang menghilangkan kedaulatan negara pengutang. Hal ini jelas diharamkan karena Islam mengharamkan segala jalan yang mengakibatkan kaum kafir mendominasi kaum Muslim.

Sehingga dalam kondisi apapun, negara tidak boleh menjadikan utang luar negeri sebagai pos pendapatan untuk menutupi defisit anggaran.<sup>24</sup>

#### **b) Analisis Kesesuaian terhadap APBN Indonesia**

Selama ini Indonesia telah menjadikan utang, baik dari domestik maupun dari luar negeri sebagai jalan untuk menutupi kekurangan pada anggaran belanja negara. Berdasarkan Catatan Kementerian Keuangan total utang pemerintah Indonesia hingga Juli 2012 mencapai Rp 1.950,08 trilyun. Jumlah tersebut naik sebanyak Rp 1.46,59 trilyun dibanding akhir 2011 lalu.<sup>25</sup> Hal ini menjadikan pemerintah harus mengalokasikan anggaran yang sangat besar untuk untuk membayar angsuran pokok dan bunga utang, hingga menyedot sepertiga belanja negara.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 100

<sup>25</sup> Julianto, Negara Pengutang, [www.mediaumat.co.id](http://www.mediaumat.co.id) (23 Desember 2013)

<sup>26</sup> Endah Kartikasari, *Membangun Indonesia Tanpa Pajak dan Utang*,. 32

Dengan beban utang yang sangat besar tersebut, banyak ekonom pesimis, Indonesia bisa keluar dari jerat utang (*debt trap*). Bahkan, sebagian orang menilai Indonesia telah mengalami apa yang disebut dengan *Fisher Paradox*. Semakin besar utang luar negeri yang dibayar, semakin besar pula akumulasi utang Indonesia.

Kritik terhadap utang luar negeri telah banyak diberikan oleh para ekonom, hingga oleh berbagai lembaga, organisasi dan LSM seperti Koalisi Anti Utang. Tidak hanya soal efektifitas, tapi kritik mencakup berbagai segi mulai dari sisi kelembagaan dari lembaga-lembaga donor seperti IMF dan Bank Dunia yang dianggap sebagai kepanjangan tangan dari negara-negara maju; dari sisi ideologi yang dituding sebagai alat bagi negara-negara kreditor seperti AS untuk menyebarkan kapitalisme dan menguras kekayaan negara berkembang; maupun dari sisi implikasi sosial politik.<sup>27</sup>

Namun demikian, pemerintah tetap mengambil utang baru dari tahun ke tahun sebagai kebijakan perencanaan APBN. Padahal, sebagaimana telah diingatkan oleh Zallum, mengambil utang luar negeri adalah tindakan yang akan menjerumuskan negeri-negeri Islam pada cengkraman imprealisme ekonomi. Islam telah memandang utang luar negeri dengan berbagai bahaya yang dikandungnya adalah haram hukumnya. Dan negara sama sekali tidak

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, 33-34

boleh mengambilnya. Hal ini semestinya disadari oleh pemerintah sehingga ada upaya riil untuk menghentikan utang luar negeri ini.

### **3. Pendapatan dari Pemilikan Umum dan Negara**

#### **a) Harta Milik Umum dan Negara dalam APBN Islam**

##### **1) Jenis-Jenis Harta Milik Umum (*al-Milkiyyah al-Ammah*)**

Harta milik umum adalah harta yang ditetapkan oleh syariat untuk dimiliki dan dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Sedangkan harta yang termasuk kategori kepemilikan umum adalah benda-benda yang telah ditentukan oleh *asy-Syari'* sebagai milik bersama suatu komunitas dan tidak boleh dikuasai oleh perseorangan.<sup>28</sup> Artinya, individu-individu dibolehkan mengambil manfaat dari harta tersebut, namun mereka dilarang untuk memilikinya secara pribadi.<sup>29</sup>

Abdul Qadim Zallum mengelompokkan harta jenis ini menjadi tiga macam:

- (a) Sarana-sarana umum yang diperlukan seluruh kaum Muslim dalam kehidupan sehari-hari.
- (b) Harta-harta yang keadaan asalnya terlarang bagi individu tertentu untuk memilikinya.
- (c) Barang tambang (sumber alam) yang jumlahnya tak terbatas.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> An-Nabhani, *an-Niz}a@m al-Iqtis}a@diy fi@ al-Isla@m*, 300

<sup>29</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 85

<sup>30</sup> *Ibid*

**Harta milik umum jenis pertama** adalah sarana dan fasilitas umum yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, yang mana, jika sarana dan fasilitas ini tidak ada dalam suatu negeri atau suatu komunitas akan menyebabkan perpecahan dan persengketaan untuk mendapatkannya, seperti air. Menurut Abdul Qadim Zallum, jenis harta ini telah dijelaskan sifat-sifatnya secara rinci dalam hadits-hadits Rasulullah saw tentang sarana umum. Dari Abu Khurasyi dari sebagian sahabat Nabi saw berkata bahwa Rasulullah saw bersabda:

المُسْلِمُونَ شُرَكَاءُ فِي ثَلَاثٍ فِي الْمَاءِ وَالْكَلْبِ وَالنَّارِ

Artinya: “Kaum Muslim itu berserikat dalam tiga hal, yaitu air, padang rumput dan api”. (HR. Ibn Majah)<sup>31</sup>

Menurut Abdul Qadim Zallum, harta milik umum tidak hanya terbatas pada ketiga macam benda tersebut. Air, padang rumput, dan api merupakan sebagian harta yang pertama kali dibolehkan oleh Rasulullah saw untuk seluruh manusia. Mereka berserikat di dalamnya dan Rasulullah saw melarang mereka untuk memiliki bagian apapun dari sarana umum tersebut. Peralnya, benda-benda tersebut merupakan hak seluruh kaum Muslim. Akan tetapi, harta milik umum ini juga mencakup segala sesuatu yang diperlukan oleh masyarakat dan jika tidak terpenuhi akan mengakibatkan perpecahan dan persengketaan. Hal ini dikarenakan

---

<sup>31</sup> Syamsuddin Abu Abdullah Muhammad bin Yazid bin Majah, *Sunan Ibn Majah*, Hadis No 2463

ada indikasi syar'i bahwa ketiga macam benda tersebut (yaitu, *al-ma'*, *al-kala'*, *al-na'r*) dikategorikan sebagai harta milik umum karena memiliki sifat tertentu, yaitu memiliki sifat-sifat sarana umum.

Indikasi tersebut adalah sikap Rasulullah saw yang membolehkan orang-orang di Thaif dan Khaibar untuk memiliki sumur (air) secara pribadi. Mereka memilikinya secara individu untuk memberi minum ternak, dan mengairi sawah dan kebun-kebun mereka. Rasulullah tidak melarangnya karena ukurannya kecil dan tidak berhubungan dengan sarana umum.

Dengan demikian dapat dipahami, bahwa 'illat dijadikannya air sebagai harta milik umum adalah berhubungan dengan eksistensi air sebagai sarana umum, yakni ketika keberadaan air saat itu sedikit dan dibutuhkan oleh semua orang (menjadi hajat hidup orang banyak). Namun jika keadaan airnya tidak menjadi sarana umum, maka Rasulullah saw membolehkan memiliki secara pribadi. Sehingga benda yang dikategorikan sebagai kepemilikan umum tidak terbatas pada tiga benda itu saja, namun pada setiap benda yang memiliki sifat sebagai sarana dan fasilitas umum.<sup>32</sup>

Atas dasar itu, alat-alat pembangkit listrik yang dibangun di atas air yang menjadi milik umum seperti saluran dan sungai, tiang-tiang

---

<sup>32</sup> Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, 82-83

penyangganya, jaringan kawatnya dan stasiun-stasiunnya merupakan milik umum, begitu juga listrik yang dihasilkannya. Begitu pula listrik yang digunakan untuk menjalankan alat-alat pabrik yang melebur logam-logam tambang, semuanya adalah milik umum. Sebab, pada saat itu listrik sama dengan api, sementara itu api adalah bagian dari milik umum. Atas dasar itu, ia tidak boleh dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang. Hal ini disebabkan penguasaan terhadap kepemilikan umum tidak boleh tidak kecuali oleh negara. Demikian juga industri gas alam dan batu bara tergolong kepemilikan umum, sesuai dengan sifatnya sebagai milik umum.<sup>33</sup>

**Harta milik umum jenis kedua** adalah benda atau sumber alam yang tabiat pembentukannya menghalangi dimiliki oleh individu secara perorangan. Walaupun sama-sama sarana umum, sepertinya halnya kepemilikan umum jenis pertama, akan tetapi terdapat perbedaan antara keduanya. Jika kepemilikan umum jenis pertama tabiat dan asal pembentukannya tidak menghalangi seseorang untuk memilikinya, maka jenis kedua ini secara tabiat dan asal pembentukannya menghalangi seseorang untuk memiliki secara pribadi.

Menurut Abdul Qadim Zallum, dalil berkaitan dengan harta milik umum jenis ini adalah sabda Rasulullah saw:

---

<sup>33</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 89

مِيَّ مَنَاخٍ مِّنْ سَبَقٍ

Artinya: “Kota Mina menjadi tempat mukim siapa saja yang lebih dahulu (sampai kepadanya)”. (HR. at-Tirmidzi, Ibn Majah dan al-Hakim dari ‘Aisyah)<sup>34</sup>

Mina adalah tempat singgah jamaah haji setelah menyelesaikan wukuf di Arafah dengan tujuan untuk melaksanakan syiar ibadah haji yang sudah ditentukan seperti melempar jumrah, menyembelih hewan had, memotong hewan kurban, dan bermalam disana. Makna “*munakhun man sabaq*” (tempat mukim orang yang lebih dahulu sampai) adalah Mina merupakan tempat seluruh kaum Muslim. Barang siapa yang lebih dahulu sampai di suatu bagian tempat di Mina, lalu menempatnya, maka bagian tersebut adalah bagi dirinya, dan bukan merupakan milik perorangan sehingga orang lain tidak boleh menempatnya.

Begitu pula dengan jalan umum. Rasulullah saw menetapkan bahwa manusia berserikat atas jalan umum. Artinya mereka berhak untuk lalu lalang di atasnya. Oleh karena, penggunaan jalan yang dapat merugikan orang lain yang membutuhkan, seperti menghalangi orang untuk menggunakan atau mempersempitnya, tidak diizinkan.

Memperhatikan fakta tentang Mina dan jalan umum, maka jelas bahwa kondisi asal pembentukannya menghalangi seseorang menguasai

---

<sup>34</sup> Syamsuddin Abu Abdullah Muhammad bin Yazid bin Majah, *Sunan Ibn Majah*, Hadis No 2997

dan memilikinya. Dalil-dalil yang berkaitan dengan keduanya juga berlaku pada semua hal yang menurut asal pembentukannya menghalangi seseorang atau beberapa orang untuk memilikinya. Ini berarti, bahwa benda-benda tersebut menjadi milik umum. Berdasarkan hal ini, maka laut, sungai, danau, teluk, selat, kanal, lapangan umum (alun-alun) dan masjid-masjid adalah milik umum bagi seluruh anggota masyarakat.

Termasuk dalam kategori ini adalah kereta api, trem, instalasi air, tiang-tiang penyangga listrik, saluran-saluran air dan pipa-pipa penyalur air yang melintas di jalan umum, semuanya merupakan milik umum sesuai dengan status jalan umum itu sendiri sebagai milik umum. Sehingga benda-benda dan fasilitas semacam ini tidak boleh dimiliki secara pribadi.<sup>35</sup>

**Harta milik umum jenis ketiga** adalah barang tambang yang jumlah depositnya amat besar dan berlimpah. Dalil yang dijadikan dasar dalam penetapannya adalah hadits yang diriwayatkan dari Abid} bin Hammal al-Mazani@:

أَنَّهُ وَقَدَّ إِلَى رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فَاسْتَقَطَعَهُ الْمِلْحَ فَقَطَعَ لَهُ فَلَمَّا أَنْ وَكَّى قَالَ رَجُلٌ مِنَ الْمَجْلِسِ أَتَدْرِي مَا قَطَعْتَ لَهُ إِثْمًا قَطَعْتَ لَهُ الْمَاءَ الْعِدَّ قَالَ فَاثْتَرَعَهُ مِنْهُ قَالَ وَسَأَلَهُ عَمَّا يُحْمَى مِنْ الْأَرَاكِ قَالَ مَا لَمْ تَنْلُهُ خِفَافُ اللَّيْلِ فَأَقْرَبَ بِهِ فُتَيْبَهُ وَقَالَ نَعَمْ

Artinya: “Bahwa ia datang kepada Rasulullah saw meminta (tambang) garam, maka beliaupun memberikannya. Setelah ia pergi ada

---

<sup>35</sup> Zallum, *Al-Amwal*, 91

*seorang laki-laki yang bertanya kepada beliau, “Wahai Rasulullah, tahukah apa yang engkau berikan kepadanya? Sesungguhnya engkau telah memberikan sesuatu yang bagaikan air yang mengalir.” Maka Rasulullah saw bersabda: “Tariklah tambang itu darinya”. (HR. at-Tirmidzi)<sup>36</sup>*

Tindakan Rasulullah saw yang meminta kembali tambang garam yang telah diberikan kepada Abyadh bin Hamal setelah beliau mengetahui bahwa tambang garam itu depositnya sangat banyak, merupakan dalil larangan atas individu untuk memiliki barang tambang tersebut, karena hal itu merupakan milik seluruh rakyat. Larangan tersebut tidak terbatas pada tambang garam saja. Akan tetapi juga mencakup setiap barang tambang apapun jenisnya, asalkan jumlahnya (depositnya) laksana air yang mengalir, yakni sangat banyak seakan tidak terbatas.<sup>37</sup> Ketentuan ini juga mencakup semua jenis barang tambang, baik yang tampak di permukaan bumi seperti garam, antimon, batu mulia maupun tambang yang berada dalam perut bumi seperti tambang emas, perak, besi, timah dan sejenisnya.<sup>38</sup>

Abdul Qadim Zallum menyatakan, bahwa barang tambang seperti ini menjadi milik umum sehingga tidak boleh dimiliki seseorang atau sekelompok orang tertentu. Negara juga tidak boleh memberikan keistimewaan bagi perorangan atau perusahaan untuk

---

<sup>36</sup> At-Tirmizi, *Sunan at-Tirmiz/i*, Hadis no 1303, (Beirut: Dar al-Kutub Ilmiyyah, 1994), 1674

<sup>37</sup> Zallum, *Al-Amwal*, 93

<sup>38</sup> Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, 80

mengeksploitasinya. Akan tetapi, negaralah yang wajib melakukan eksploitasi mewakili kaum Muslim, kemudian hasilnya digunakan untuk kepentingan mereka.<sup>39</sup>

Adapun barang tambang yang jumlah depositnya sedikit boleh dimiliki oleh individu. Seseorang boleh memilikinya seperti halnya negara, yang boleh memberikan barang tambang itu kepada mereka. Hanya saja wajib membayar *khumus* dari yang diproduksinya kepada *bayt al-ma@l*, berapapun yang dieksploitasi.<sup>40</sup>

## 2) Pemanfaatan Harta Milik Umum dan Pendapatannya

Abdul Qadim Zallum menyatakan, bahwa pemanfaatan harta milik umum terbagi menjadi dua kondisi, ada yang bisa langsung dimanfaatkan oleh manusia dan ada yang sulit dimanfaatkan secara langsung kecuali dengan menggunakan alat, usaha keras, dan biaya.

Jenis yang pertama seperti air, padang rumput, api, jalan-jalan umum, laut, sungai, danau dan kanal. Jenis ini boleh dimanfaatkan oleh individu secara langsung. Sedangkan jenis yang kedua seperti minyak bumi, gas dan barang-barang tambang. Untuk jenis yang kedua ini, maka negaralah yang mengambil alih pengelolaannya, mengeksploitasinya mewakili kaum Muslim. Kemudian menyimpan pendapatannya di *bayt al-ma@l* dan khalifah sebagai kepala negara yang memiliki wewenang

---

<sup>39</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 94

<sup>40</sup> *Ibid*, 151

untuk mendistribusikan hasil dan pendapatannya, sesuai dengan ijtihadnya dalam rangka kemaslahatan rakyat.

Abdul Qadim Zallum menjelaskan lebih lanjut, pembagian hasil dan pembelanjaan pendapatan pemilikan umum dimungkinkan dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:

- (a) Dibelanjakan untuk hal-hal yang berhubungan dengan pengelolaan pemilikan umum, seperti: untuk kebutuhan administrasi seksi pemilikan umum; gaji peneliti, teknisi, pegawai yang bekerja dalam bidang eksplorasi dan yang berkaitan dengannya; untuk peralatan dan segala hal yang berhubungan dengan teknologi dan industri eksplorasi; serta segala hal berhubungan dengan biaya, peralatan, administrasi yang dikeluarkan untuk memanfaatkan pemilikan umum.
- (b) Dibagikan kepada individu-individu rakyat, yang memang merupakan pemilik harta milik umum beserta pendapatannya. Negara tidak terikat dengan aturan tertentu untuk mendistribusikannya, ia bisa membagikan harta milik umum seperti air, listrik, BBM kepada rakyat secara gratis. Namun, Negara juga boleh menjualnya dengan harga semurah-murahnya kepada rakyat atau dengan harga pasar. Negara juga bisa membagikan uang hasil keuntungan harta milik umum untuk mewujudkan kemaslahatan bagi seluruh rakyat.

(c) Negara boleh melakukan *hima* (pemagaran) atas sebagian harta milik umum, baik berupa tambang, minyak dan gas alam digunakan untuk keperluan khusus. Hal ini dilakukan pada saat beban anggaran belanja negara sangat berat, setelah meluasnya tanggung jawab dan bertambahnya perkara-perkara yang harus disubsidi, sementara itu pendapatan umum *bayt al-ma@l* tidak lagi memadai. Hal ini pernah terjadi pada masa Rasulullah saw, masa *Khula@fa' ar-Rasyidi@n* dan masa-masa setelahnya. Atau ketika anggaran negara diprediksi mengalami defisit, di mana pendapatan rutin tidak mampu menutupi kebutuhan belanja wajib. Maka negara melakukan *hima* (penguasaan) atas sebagian harta milik umum dan menetapkan pendapatannya untuk pembiayaan berbagai pengeluaran wajib negara.<sup>41</sup>

### 3) Harta Milik Negara (*al-Milkiyyah ad-Dawlah*)

Harta milik negara adalah setiap harta yang pengelolaannya diwakilkan kepada khalifah.<sup>42</sup> Pemilikan negara ini berupa setiap jengkal

---

<sup>41</sup> Mengenai jenis-jenis belanja wajib negara yang harus dipenuhi ketika ada harta maupun tidak di *bayt al-mal* bisa dilihat pada pembahasan di bab kedua, dan pembahasan tentang Pajak. Pada dasarnya untuk mengatasi defisit anggaran, Negara memiliki banyak opsi untuk meningkatkan pendapatan negara, salah satunya adalah dengan *hima*. Hal ini boleh dilakukan sebelum menarik *djaribah* dalam kondisi yang memang sangat mendesak (kas *bayt al-ma@l* kosong)

<sup>42</sup> Husayn Abdullah, *Studi Dasar-Dasar Pemikiran Islam*, bab Sistem Ekonomi Islam

tanah dan bangunan yang terkait dengan negara, yang bukan termasuk pemilikan umum. Meskipun sama dikelola oleh negara, terdapat perbedaan antara pemilikan negara dengan pemilikan umum. Pemilikan umum adalah setiap benda yang menjadi milik seluruh rakyat dan tidak boleh dialihkan kepemilikannya untuk siapapun, baik individu maupun kelompok. Sedangkan pemilikan negara maka khalifah berhak memiliki bendanya atau memanfaatkannya dan boleh memberikan izin mengalihkan pemilikannya atau pemanfaatannya untuk orang-orang tertentu, dengan mempertimbangkan kemaslahatan kaum Muslim.<sup>43</sup>

Adapun jenis-jenis kepemilikan negara oleh Abdul Qadim Zallum diklasifikasikan sebagai berikut:

- (a) Padang pasir, gunung, pantai, dan tanah mati yang tidak ada pemiliknya.
- (b) Tanah endapan sungai.
- (c) *As-S}afawi@*, yaitu setiap tanah yang dikumpulkan khalifah dari tanah negeri-negeri yang dibebaskan dan ditetapkan untuk *bayt al-ma@l*, seperti tanah yang tidak ada pemiliknya, tanah milik negara yang ditaklukkan, tanah milik penguasa negara yang dibebaskan, tanah milik orang yang terbunuh dalam peperangan dan lain-lain.

---

<sup>43</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 108

(d) Bangunan dan Balairung, yaitu setiap istana, bangunan, balairung yang sebelumnya dikuasai oleh negara-negara yang dibebaskan, seperti kantor-kantor pemerintahan, sekolah, rumah sakit, pabrik, dan bangunan-bangunan yang lain. Seluruhnya menjadi *gani@mah* dan *fai'* dan menjadi hak *bayt al-ma@l*. Termasuk adalah setiap bangunan/ sarana yang dibangun/dibeli dengan harta *bayt al-ma@l* dan diperuntukkan untuk kepentingan lembaga/ biro milik negara.<sup>44</sup>

*Asy-Syari'* telah memberikan kewenangan kepada khalifah untuk mengelola kepemilikan negara, sehingga dengan ijtihadnya khalifah akan mengelolanya semaksimal mungkin agar pendapatan *bayt al-ma@l* bisa bertambah, dan dapat dimanfaatkan kaum Muslim. Negara tidak terikat dengan cara tertentu dalam mengelolanya. Negara bisa menjual atau menyewakannya, mengelolanya dengan cara *syirkah*, memperkerjakan para petani untuk mengelolanya, menghidupkan tanah endapan sungai, rawa-rawa sehingga bisa menjadi lahan pertanian, ataupun membagi-bagikan tanah yang dimiliki negara kepada masyarakat. Semuanya dilakukan dengan pandangan bahwa pengelolaanya akan mendatangkan maslahat bagi masyarakat.

Pengelolaan harta milik negara bukan berarti negara berubah menjadi pedagang, produsen, atau pengusaha. Namun, negara (tetap)

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, 109-114

hanya sebagai pengatur. Sehingga yang ditonjolkan dari pengelolaan ini adalah pengaturannya untuk masyarakat, meraih kemaslahatan, dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka. Jadi tujuan utamanya adalah *ri'ayah*, bukan mencari keuntungan.<sup>45</sup>

#### 4) Perusahaan Negara (BUMN)

Dalam pembahasan *marafiq al-ammah*, yaitu segala sarana umum yang disediakan negara agar dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat, Abdul Qadim Zallum menjelaskan negara wajib mendirikan dua jenis perusahaan, untuk mengatur kemaslahatan rakyat:

**Pertama**, badan usaha Negara yang berhubungan dengan benda-benda milik umum. Misalnya, pabrik atau industri eksplorasi pertambangan, pemurnian dan peleburannya. Termasuk BUMN jenis ini adalah pabrik atau industri minyak bumi dan penyulingannya. Jenis BUMN semacam ini merupakan kepemilikan umum, mengikuti benda-benda yang dihasilkan pabrik tersebut dan yang berkaitan dengannya. Benda-benda milik umum tetap menjadi milik atas seluruh kaum Muslim. Pabrik dan industrinya bisa dijadikan sebagai milik umum dan seluruh kaum Muslim, dan negara mendirikannya sebagai wakil dari kaum Muslim.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, 115

**Kedua**, badan usaha negara yang berupa pabrik-pabrik yang berhubungan dengan industri berat dan industri militer. Jenis pabrik ini boleh dimiliki oleh individu, karena bagian dari pemilikan individu. Akan tetapi pabrik-pabrik dan industri semacam ini memerlukan modal yang sangat besar, sehingga sangat sulit bagi seorang individu untuk mendirikannya. Lagi pula, industri senjata berat saat ini tidak bisa dibandingkan dengan industri senjata perorangan seperti pada masa Rasulullah saw dan para khalifah sesudah beliau. Atas dasar itu, industri berat dan militer harus dimiliki oleh negara dan negara wajib membangun dan mengelolanya secara professional.<sup>46</sup>

Selain kedua jenis badan usaha negara tersebut, negara juga membangun sarana-sarana pelayanan publik yang menjadi milik negara. Termasuk adalah sarana seperti: kantor pos dan sarana pelayanan telepon, teleks, televisi, perantara satelit dan jasa-jasa telekomunikasi lainnya; sarana pelayanan transportasi umum seperti bus, kapal api, pesawat terbang; serta bank syariah yang berfungsi sebagai tempat pembayaran, penukaran mata uang, jasa penitipan dan berbagai transaksi lain selama pelayanannya tidak mengandung riba.<sup>47</sup>

Seluruh sarana tersebut disediakan oleh negara untuk masyarakat dan memungkinkan untuk memperoleh pendapatan atau keuntungan.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, 125

<sup>47</sup> *Ibid.*, 124

Karena sarana tersebut adalah milik negara, maka pendapatan dan keuntungannya pun menjadi milik negara dan menjadi pemasukan dalam *bayt al-ma'at*.<sup>48</sup>

### 5) Privatisasi dalam Pandangan Islam

Privatisasi adalah proses pengalihan kepemilikan dari milik umum menjadi milik pribadi.<sup>49</sup> Privatisasi dapat berarti pula sebagai denasionalisasi dan liberalisasi.<sup>50</sup> Sedangkan menurut Muhammad Alaan, privatisasi adalah pengubahan status kepemilikan pabrik-pabrik, badan-badan usaha, dan perusahaan-perusahaan, dari kepemilikan negara atau kepemilikan umum menjadi kepemilikan individu.<sup>51</sup>

Privatisasi adalah sebuah pemikiran dalam ideologi kapitalisme, yang menetapkan peran negara di bidang ekonomi hanya terbatas pada pengawasan pelaku ekonomi dan penegakan hukum. Pemikiran ini menetapkan pula jika individu dibebaskan untuk melakukan usaha, investasi, dan inovasi dalam sektor publik maka pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat akan meningkat.<sup>52</sup> Abdul Qadim Zallum mengatakan bahwa agenda globalisasi, privatisasi, penanaman modal

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, 126

<sup>49</sup> *Wikipedia, Ensiklopedia Berbahasa Indonesia*, Bab Privatisasi

<sup>50</sup> Akadun, *Administrasi Perusahaan Negara*, 172

<sup>51</sup> Muhammad Alaan, al-Khaskhashah (terj. Privatisasi Fakta dan Bahayanya), *Jurnal al-Waie* no. 141, Tahun 2009, 10-12

<sup>52</sup> *Ibid*

asing adalah bagian dari strategi imprealisme ekonomi di negeri-negeri Islam.<sup>53</sup>

Privatisasi adalah tindakan haram menurut *syara'*. Karena Negara tidak berhak menjual atau mengalihkan kepemilikan harta milik umum kepada pihak swasta, baik kepada perorangan maupun investor asing. Islam telah melarang menjual suatu barang yang tidak dimiliki oleh penjual. Jika jual beli seperti ini terjadi maka jual belinya adalah batil atau tidak sah. Padahal, Islam telah menjelaskan bahwa kepemilikan umum adalah jenis barang/aset yang menjadi milik bersama bagi seluruh komunitas masyarakat, sehingga jenis ini bukan menjadi milik negara dan negara tidak boleh menjualnya. Bahkan walaupun mendapatkan persetujuan dari rakyat (melalui lembaga legislatif/DPR), negara tetap tidak boleh menjualnya (privatisasi).<sup>54</sup>

Adapun jika aset yang diprivatisasi tersebut adalah milik negara, maka perlu dipahami, meskipun kepemilikan negara dimungkinkan untuk berubah statusnya menjadi kepemilikan individu. Namun sebagaimana diketahui, bahwa kepemilikan negara berkaitan dengan hak kaum Muslim di mana pengelolaan khalifah terhadapnya tidak boleh menimbulkan mudharat kepada kaum Muslim. Maka dari itu, meskipun hukum asalnya mubah, tetapi penjualan negara terhadap aset miliknya --

---

<sup>53</sup> Zallum, *Hatmiyyah Shira@' al-Had}arat*, 107

<sup>54</sup> Muhammad Ala@n, *Khaskkhas*, *Jurnal Al-Waie*

sebagaimana terjadi dalam program privatisasi- hukumnya menjadi haram, karena privatisasi telah menimbulkan berbagai kemudharatan. Di antaranya sebagaimana yang dijelaskan oleh Abdul Qadim Zallum yaitu, menjadi jalan bagi Negara-negara Kapitalis untuk mencengkramkan imperialisme ekonomi di negeri-negeri Islam.<sup>55</sup> Berlaku kaidah syara':

الوسيلة إلى الحرام حرام

Artinya: “Segala sarana kepada keharaman, hukumnya haram pula”

Dan Allah SWT telah berfirman:



Artinya: “...dan Allah sekali-kali tidak akan memberikan jalan kepada orang-orang kafir untuk menguasai orang-orang mu`min.”

(QS. an-Nisaa` : 141)<sup>56</sup>

## b) Analisis Kesesuaian terhadap APBN Indonesia

Dari uraian tersebut dapat dipahami, bahwa struktur pendapatan APBN Islam ditopang dari sektor kepemilikan umum dan negara. Negara

<sup>55</sup> Lebih rinci Muhammad ‘Alaan menjelaskan bahaya-bahaya yang secara faktual timbul akibat program privatisasi. Semua mengarah pada kemadharatan bagi kehidupan rakyat. Dan kaum Muslim wajib menjauhi ide Privatisasi ini, yang nyata-nyata menjadi ancaman bagi eksistensi berbagai sarana pelayanan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan kemandirian negara.

<sup>56</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur’an dan Terjemahannya*, 132

wajib mengelolanya untuk kemanfaatan dan kemaslahatan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat. Negara dilarang melakukan privatisasi terhadap sektor-sektor tersebut. Hal ini jelas tidak sesuai dengan pengelolaan Negara Indonesia, yang menggalakkan privatisasi atas sektor-sektor publik sehingga Negara kehilangan pemasukan dari sektor migas/SDA. Privatisasi telah menjadikan pendapatan dari SDA tidak banyak berkontribusi terhadap APBN, padahal Indonesia adalah negara yang kaya dan melimpah SDA. Secara mendasar, hal ini terjadi, dikarenakan ketika paradigma Kapitalis dianut oleh negara ini, maka konsep pembagian kepemilikan (menjadi tiga macam) seperti ini tidak dikenal. Akibatnya negara tidak memiliki konsep yang jelas tentang mana barang publik dan mana barang privat, dan mana yang menjadi kepemilikan negara. Asas ekonomi dari kapitalisme adalah mekanisme pasar dan individualisme (kebebasan kepemilikan), salah satu bentuknya adalah privatisasi. Hal ini jelas tidak sesuai dengan asas ekonomi Islam, yang berdiri di atas pilar pembagian kepemilikan ini yaitu kepemilikan individu, kepemilikan umum dan kepemilikan negara.

#### **4. Subsidi**

##### **a) Subsidi dalam APBN Islam**

###### **1) Istilah Subsidi dalam Islam**

Subsidi adalah suatu bentuk bantuan keuangan (*financial assistance*; Arab: *i'annah ma'aliyah*), yang biasanya dibayar oleh pemerintah, dengan tujuan untuk menjaga stabilitas harga-harga, atau untuk mempertahankan eksistensi kegiatan bisnis, atau untuk mendorong berbagai kegiatan ekonomi pada umumnya. Istilah *subsidi* dapat juga digunakan untuk bantuan yang dibayar oleh non-pemerintah, seperti individu atau institusi non-pemerintah. Namun, ini lebih sering disebut derma atau sumbangan (*charity*).<sup>57</sup>

Jika subsidi diartikan sebagai bantuan keuangan yang dibayar oleh negara maka Islam mengakui adanya subsidi dalam pengertian ini. Subsidi dapat dianggap salah satu cara (*uslub*) yang boleh dilakukan negara (Khilafah), karena termasuk pemberian harta milik negara kepada individu rakyat (*i'tha'u al-daulah min amwalih al-ra'iyah*) yang menjadi hak khalifah. Khalifah Umar bin al-Khatthab pernah memberikan harta dari *bayt al-mal* kepada para petani di Irak agar mereka dapat mengolah lahan pertanian mereka.<sup>58</sup>

## 2) Ketentuan Subsidi dalam Islam

Atas dasar pengertian di atas, maka negara boleh memberikan subsidi kepada individu rakyat yang bertindak sebagai produsen, seperti

---

<sup>57</sup> Wikipedia, *Ensiklopedia Berbahasa Indonesia*, Bab Subsidi

<sup>58</sup> An-Nabhani, *an-Nizham al-Iqtishadi fi al-Islam*, 151

subsidi pupuk dan benih bagi petani, atau subsidi bahan baku kedelai bagi perajin tahu dan tempe, dan sebagainya. Boleh juga negara memberikan subsidi kepada individu rakyat yang bertindak sebagai konsumen, seperti subsidi pangan (sembako murah), atau subsidi minyak goreng, dan sebagainya.

Subsidi juga diberikan oleh negara untuk sektor pelayanan publik (*al-marafiq al-'ammah*) yang disediakan oleh negara untuk seluruh masyarakat, seperti: (1) jasa telekomunikasi (*al-khidmat al-baridiyah*) seperti telepon, pos, fax, internet; (2) jasa perbankan syariah (*al-khidmat al-mashrifiyah*) seperti transfer, simpanan, dan penukaran valuta asing; dan (3) jasa transportasi umum (*al-muwasalah al-'ammah*) seperti kereta api, kapal laut, dan pesawat terbang.<sup>59</sup>

Subsidi untuk sektor energi (seperti BBM dan listrik) dapat juga diberikan negara kepada rakyat. Telah diketahui, bahwa BBM dan listrik dalam Islam termasuk barang milik umum (*al-milkiyyah al-'ammah*). Dalam distribusinya kepada rakyat, Abdul Qadim Zallum menjelaskan, khalifah tidak terikat dengan satu cara tertentu. Khalifah dapat memberikannya secara gratis, atau menjual kepada rakyat dengan harga sesuai ongkos produksi, atau sesuai harga pasar, atau memberikan kepada rakyat dalam bentuk uang tunai sebagai keuntungan penjualannya, dan

---

<sup>59</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 124

sebagainya. Di sinilah subsidi dapat juga diberikan agar BBM dan listrik yang didistribusikan itu harganya semakin murah dan bahkan gratis jika memungkinkan.<sup>60</sup>

Pada dasarnya semua bentuk subsidi di atas adalah boleh hukumnya, karena hukum asal negara memberikan hartanya kepada individu rakyat adalah boleh. Abdul Qadim Zallum menjelaskan, bahwa pemberian seperti ini merupakan hak khalifah dalam mengelola harta milik negara (*al-milkiyyah ad-dawlah*). Khalifah berhak mengaturnya sesuai dengan pertimbangan syariah demi kemaslahatan rakyat.

Namun, dalam kondisi terjadinya ketimpangan ekonomi, pemberian subsidi yang asalnya boleh ini menjadi wajib hukumnya, karena mengikuti kewajiban syariah untuk mewujudkan keseimbangan ekonomi. Hal ini karena Islam telah mewajibkan beredarnya harta di antara seluruh individu dan mencegah beredarnya harta hanya pada golongan tertentu:



Artinya: "...Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kalian....". (QS **al-Hasyr: 7**).<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid*, 98

Nabi saw. telah membagikan *fai'* Bani Nad}ir (harta milik negara) hanya kepada kaum Muhajirin, tidak kepada kaum Anshar, karena Nabi saw. melihat ketimpangan ekonomi antara Muhajirin dan Anshar.<sup>62</sup>

Adapun khusus untuk sektor pendidikan, keamanan dan kesehatan, Islam telah mewajibkan negara untuk menjamin pelayanan ketiga sektor tersebut secara cuma-cuma bagi rakyat.<sup>63</sup> Karena itu, jika pembiayaan negara untuk ketiga sektor tersebut dapat disebut subsidi maka subsidi menyeluruh untuk ketiga sektor itu adalah wajib hukumnya dan dilakukan secara terus menerus.<sup>64</sup>

#### **b) Analisis Kesesuaian terhadap APBN Indonesia**

Di dalam APBN Indonesia, ada dua bentuk subsidi, yaitu subsidi energi dan subsidi non-energi, Subsidi energi meliputi subsidi BBM dan listrik. Subsidi non-energi meliputi delapan jenis subsidi, yaitu subsidi pangan (beras untuk orang miskin), subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi *public service obligation* (untuk PT Kereta Api Indonesia, PT Pelni, dan PT Pos Indonesia), subsidi bunga kredit program (bunga dibayar pemerintah), subsidi bahan baku kedelai, subsidi minyak goreng (operasi pasar), dan subsidi pajak (pajak ditanggung pemerintah).<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 797

<sup>62</sup> An-Nabhani, *an-Niz}a@m al-Iqtis}a@di fi al-Isla@m*, 339

<sup>63</sup> Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, 40

<sup>64</sup> Zallum, *al-Amwa@l*, 126

<sup>65</sup> Lihat, Nota Keuangan dan APBN-P 2012, Bab III-4

Dalam prakteknya, seringkali kita mendengar pemerintah berencana mencabut atau mengurangi anggaran subsidi terhadap suatu barang atau jasa dengan berbagai macam dalih sehingga harganya menjadi naik. Di antara dalih yang sering digunakan oleh pemerintah untuk mencabut subsidi adalah beban anggaran semakin berat. Namun pada hakekatnya, persoalan subsidi ini berkaitan dengan paradigma peran negara dalam ekonomi. Kalangan Keynesian dianggap pro subsidi karena menekankan pentingnya intervensi pemerintah dalam ekonomi untuk mengurangi eksese *laizzes faire*. Sedangkan kalangan neo liberal, yang mengangkat isu-isu utama seperti pasar bebas dan peran negara yang terbatas memandang bahwa subsidi sebagai bentuk intervensi pemerintah adalah ancaman serius bagi mekanisme pasar.

Oleh karena itu, pada dasarnya neo-liberalisme itu anti subsidi, dan berpandangan, bahwa pelayanan publik juga harus mengikuti mekanisme pasar. Artinya negara juga harus menggunakan prinsip untung rugi dalam penyelenggaraan bisnis publik. Sehingga bentuk subsidi dianggap sebagai pemborosan dan inefisiensi. Dalam skala internasional sekarang, pandangan neoliberalisme ini diusung oleh tiga aktor, yaitu WTO, IMF dan Bank Dunia. IMF dan Bank Dunia terkenal dengan program SAP (*Structural Adjustment Program*), yang salah satunya adalah penghapusan subsidi. Dari sini jika dicermati, kebijakan pencabutan subsidi yang dilakukan pemerintah lebih karena alasan ideologis ini dan menutupinya dengan dalih teknis

ekonomis seperti subsidi membebani anggaran; subsidi menjadikan rakyat tidak mandiri dan lain-lain.

Memandang subsidi dengan perspektif intervensi pemerintah atau mekanisme pasar, jelas berbeda dengan Islam. Sebab Islam memandang subsidi dengan perspektif *syari'ah*, yaitu sebagai salah satu cara bagi negara untuk mengelola (*ri'ayah*) urusan rakyatnya. Islam telah memberikan ketentuan yang jelas kapan dan dalam perkara apa negara boleh memberikan subsidi serta kapan dan dalam perkara apa subsidi itu menjadi wajib dilakukan oleh negara.