

BAB III

ANALISIS KONSEP ALOKASI KEUANGAN PUBLIK MENURUT PEMIKIRAN IBNU KHALDUN

A. Biografi Ibn Khaldun

Di antara sekian banyak pemikir masa lampau yang mengkaji ekonomi Islam, Ibnu Khaldun merupakan salah satu ilmuwan yang paling menonjol. Ibnu Khaldun sering di sebut sebagai raksasa intelektual paling terkemuka di dunia. Ia bukan saja bapak sosiologi, tapi juga bapak ilmu ekonomi, karena banyak teori ekonominya yang jauh mendahului Adam Smith dan Ricardo. Artinya, ia lebih dari tiga abad mendahului para pemikir Barat modern tersebut.

Ibnu Khaldun adalah seorang sejarawan Arab dan bapak sosiaologi Islam. Nama lengkap Ibnu Khaldun adalah Waliuddin Abdurrahman bin Muhammad bin Muhammad bin Abi Bakir Muhammad bin al-Hasan. Keluarga Ibnu Khaldun berasal dari Hadramaut (sekarang Yaman) dan silsilahnya sampai kepada seorang sahabat nabi Muhammad SAW yang bernama Wail bin Hujr dari kabilah Kindah. Salah seorang cucu Wail, Khalid bin Usman. Anak cucu Khalid bin Usman membentuk keluarga besar dengan nama Bani Khaldun. Dari Bani inilah berasal nama Ibnu Khaldun. Ia lahir di Tunisia pada tanggal 1 Ramadhan 732 H/27 Mei 1332 M.³⁴

Ia dikenal sebagai sejarawan dan bapak sosialogi Islam yang hafal al-Quran sejak dini. Guru pertama adalah ayahnya sendiri. Waktu itu Tunisia menjadi pusat hijrah ulama Andalusia yang mengalami kekacauan akibat perebutan kekuasaan. Kehadiran mereka bersamaan dengan naiknya Abul Hasan, pemimpin Bani Marin (1374). Dengan demikian Ibnu Khaldun mendapat kesempatan untuk berguru dengan para ulama tersebut selain dengan ayahnya. Sebut saja, Abu Abdillah Muhammad bin Al-Arabi Al-Hashayiri, Abu Al-Abbas Ahmad ibn Al-Qushshar, Abu Abdillah Muhammad Al-Jiyani, dan Abu Abdillah Muhammad ibn Ibrahim A-Abili. Ia mempelajari ilmu tafsir, hadis, usul fiqih, tauhid, dan fiqih mazhab Maliki. Ia juga mempelajari ilmu bahasa (nahu, sharaf, dan balaghah atau

³⁴ Ensiklopedi Islam 2 (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2005), h. 81

kefasihan), ilmu matematika, dan fisika. Ia selalu mendapat nilai yang memuaskan dari gurunya.³⁵

Akan tetapi, studinya secara tiba-tiba terhenti akibat mewabahnya penyakit Pes pada tahun 749 H/1348 M di sebagian belahan dunia bagian Timur. Wabah penyakit Pes merenggut ribuan nyawa, sehingga pada tahun 750 H/1349 M penguasa dan ulama hijrah ke Magribi (Maroko). Oleh karena itu, ia berusaha mendapatkan pekerjaan dan mencoba mengikuti jejak kakeknya di dunia politik.

Sebagai anggota dari keluarga aristokrat, Ibnu Khaldun sudah ditakdirkan untuk menduduki jabatan tertinggi dalam administrasi negara dan mengambil bagian dalam hampir semua pertikaian politik di Afrika Utara. Namun karena pengaruh budaya Spanyol yang sempat melekat dalam kehidupan keluarga dan dirinya selama satu abad, Ibnu Khaldun tidak pernah menjadi “anggota penuh” dari masyarakatnya dan tetap hanya menjadi pengamat luar dari duniannya.

Pada masa ini, Dunia Timur diperintah oleh seorang teknokrasi aristokrasi internasional yang menumbuhkan subur seni dan sains. Bila ada yang termasuk anggota dari kelompok elit ini, baik karena keturunan ataupun pendidikan, mereka ditawarkan pangkat tinggi dan posisi teknis yang penting oleh para raja dan sultan yang menyewa jasanya. Komunikasi yang dijalani dengan kebanyakan ulama dan tokoh terkenal membantunya dalam mencapai jabatan tinggi.

Pada usia 21 tahun ketika itu tepat 751 H/1350 M, Ibnu Khaldun diangkat sebagai sekretaris sultan Dinasti Hafs, al-Fadl, yang berkedudukan di Tunisia. Pada

³⁵ *Ibid*, h. 81

tahun 753 H/1352 M ia berhenti dari jabatannya, karena penguasa yang didukungnya kalah dalam suatu pertempuran, dan ia pun terdampar di sebuah kota di Magribi Tengah (Aljazair). Dari situ ia berusaha bertemu dengan sultan Abu Anan, penguasa Bani Marin yang sedang berada di Tilmisan (Ibukota Magribi Tengah), dan ia berusaha menarik kepercayaannya. Pada tahun 755 H/1354 M, ia diangkat menjadi anggota Majelis Ilmu Pengetahuan dan setahun kemudian menjadi sekretaris sultan. Dengan dua kali diselingi masuk penjara. Jabatan ini didudukinya sampai tahun 763 H/1362 M. ketika itu wajir Umar bin abdillah (pejabat Umayyah) murka kepadanya dan memerintahkannya untuk meninggalkan negeri itu.

Pada tahun 764 H/1363 M Ibnu Khaldun berangkat ke Granada. Ia mendapat tugas dari sultan Bani Ahmar untuk menjadi Duta negara di Castilla (kerajaan Kristen yang berpusat di Sevilla) dan berhasil dengan cemerlang. Akan tetapi, tidak lama setelah melaksanakan tugas sebagai duta negara, hubungannya dengan sultan menjadi retak.

Pada tahun 766 H/1365 M ia pergi ke Bijayah (daerah pesisir Laut Tengah di Aljazair) atas undangan Bani Hafs, Abu Abdillah Muhammad yang kemudian menjadikannya seorang perdana menteri dan dalam waktu yang sama juga menjadi seorang khatib dan guru. Namun setahun kemudian atau tepatnya pada tahun 767 H/1366 M, Bijayah jatuh ke tangan sultan Abul Abas Ahmad, gubernur Qasanthinah (sebuah kota di Aljazair). Untuk beberapa lama, Ibnu Khaldun menduduki jabatan yang sama di bawah penguasa ini. Kemudian ia berangkat ke Baskarah. Dari Baskarah ia berkirin surat kepada Abu Hammu, sultan Tilmisan dari Bani Abdil wad. Kepada

sultan ia menjanjikan dukungan. Sultan menyambutnya dengan baik dan memberikan jabatan penting, namun Ibnu Khaldun menolak jabatan itu, karena ia akan melanjutkan studinya secara autodidak, tetapi ia bersedia berkampanye untuk mendukung Abu Hammu. Setelah berhasil, ia pergi ke Tilmisan. Tatkala Abu Hammu diusir oleh sultan Abdul aziz (Bani Marin), Ibnu Khaldun beralih berpihak kepada Abdul Aziz dan tinggal di Baskarah, namun tak lama Abu Hammu berhasil merebut Tilmisan kembali. Maka pada tahun 774 H/1372 M, Ibnu Khaldun menyelamatkan diri ke Fez.

Ketika Fez jatuh ke tangan Abdul Abbas Ahmad pada tahun 776 H/1372 M. Ibnu Khaldun pergi ke Granada untuk ke dua kalinya, namun sultan Bani Ahmar di Granada memintanya untuk meninggalkan wilayah kekuasaan dan kembali ke Afrika Utara. Sesampainya di Tilmisan, Ibnu Khaldun tetap diterima Abu Hammu, meskipun ia pernah bersalah kepada penguasa Tilmisan. Ia berjanji pada diri sendiri untuk tidak terjun lagi dalam dunia politik dan akhirnya ia menyepi di Qal'at Ibnu salamah dan menetap di sana sampai tahun 780 H/1378 M. di tempat inilah ia mengarang sebuah karya monumental yang berjudul *Kitab al-'Ibar wa Diwan al-Mubtada' wa al-Akhbar fi ayyam al-'arabwa al-'Ajam wa al-Barbar*, atau *al-'Ibar* (sejarah Umum), terbitan Cairo 1284. kitab ini (7 jilid) berisi kajian sejarah, didahului *Muqaddimah* (jilid 1), yang berisi pembahasan tentang masalah sosial manusia.³⁶

Setelah berhijrah ke Maroko selanjutnya ke Mesir, ia terjun dalam dunia politik dan sempat menjabat berbagai posisi penting kenegaraan seperti qadhi al-qudhat (hakim tertinggi). Namun, akibat fitnah dari lawan-lawan politiknya, Ibnu Khaldun sempat dijebloskan ke penjara.

Selain itu dalam tugas-tugas yang diembannya penuh dengan peristiwa, baik suka dan duka. Ia pun pernah menduduki jabatan penting di Fes, Granada, dan Afrika

³⁶ *Ibid*, h. 82

Utara serta pernah menjadi guru besar di Universitas al-Azhar, Kairo yang dibangun oleh dinasti Fathimiyah. Dari sinilah ia melahirkan karya-karya monumental.

Setelah keluar dari penjara, dimulailah kehidupan baru Ibnu Khaldun, yaitu berkonsentrasi pada bidang penelitian dan penulisan, ia pun melengkapinya dan merevisi catatan-catatannya yang telah lama dibuatnya. Seperti kitab al-‘Ibar (tujuh jilid) yang telah direvisi dan ditambahkan bab-bab baru di dalamnya, nama kitab ini pun menjadi Kitab al-‘Ibar wa Diwanul Mubtada’ awil Khabar fi Ayyamil ‘Arab wal ‘Ajam wal Barbar wa Man ‘Asharahum min Dzawis sulthan al-Akbar.

Kitab al-‘Ibar ini pernah diterjemahkan dan diterbitkan oleh De Slane pada tahun 1863, dengan judul *Les Prolegomenes d’Ibn Khaldon*. Namun pengaruhnya baru terlihat setelah 27 tahun kemudian. Tepatnya pada tahun 1890, yakni pendapat-pendapat Ibnu Khaldun dikaji dan diadaptasi oleh sosiolog-sosiolog Jerman dan Austria yang memberikan pencerahan bagi psikolog modern.

Di antara sekian banyak pemikir masa lampau yang mengkaji ekonomi Islam, Ibnu Khaldun merupakan salah satu ilmuwan yang paling menonjol. Ibnu Khaldun sering di sebut sebagai raksasa intelektual paling terkemuka di dunia. Ia bukan saja bapak sosiologi, tapi juga bapak ilmu ekonomi, karena pemikiran-pemikirannya tentang Ekonomi yang logis dan realitis jauh dikemukakan sebelum Adam Smith dan David Ricardo mengemukakan teori-teori ekonominya. Artinya, ia lebih dari tiga abad mendahului para pemikir Barat modern tersebut. Muhammad Hilmi Murad secara khusus telah menulis sebuah karya ilmiah berjudul *Abul Iqtishad : Ibnu Khaldun*. Artinya Bapak Ekonomi : Ibnu Khaldun . Dalam tulisan tersebut, Ibnu Khaldun

dibuktikannya secara ilmiah sebagai penggagas pertama ilmu ekonomi secara empiris. Karya tersebut disampaikan pada Simposium tentang Ibnu Khaldun di Mesir tahun 1978.

Bahkan ketika memasuki usia remaja, tulisan-tulisan Ibnu Khaldun sudah menyebar ke mana-mana. Tulisan-tulisan dan pemikiran Ibnu Khaldun terlahir karena studinya yang sangat dalam, pengamatan terhadap berbagai masyarakat yang dikenalnya dengan ilmu dan pengetahuan yang luas, serta ia hidup di tengah-tengah mereka dalam pengembaraan yang luas pula.

Bahkan kitab *Muqaddimah* telah banyak diterjemahkan ke berbagai bahasa. Di sini Ibnu Khaldun menganalisis apa yang disebut dengan ‘gejala-gejala sosial’ dengan metode-metodenya yang masuk akal yang dapat kita lihat bahwa ia menguasai dan memahami akan gejala-gejala sosial tersebut. Pada bab ke dua dan ke tiga, ia berbicara tentang gejala-gejala yang membedakan antara masyarakat primitif dengan masyarakat modern dan berbagai sistem pemerintahan dan urusan politik di masyarakat.

Bab ke dua dan ke empat berbicara tentang gejala-gejala yang berkaitan dengan cara berkumpulnya manusia serta menerangkan pengaruh faktor-faktor dan lingkungan geografis terhadap gejala-gejala ini. Bab ke empat dan ke lima, menerangkan tentang ekonomi dalam individu, bermasyarakat maupun bernegara. Sedangkan bab ke enam berbicara tentang paedagogik, ilmu dan pengetahuan serta alat-alatnya.³⁷

Muqaddimah itu membuka jalan menuju pembahasan ilmu sosial. Oleh karena itu, dalam sejarah Islam Ibnu Khaldun dipandang sebagai peletak dasar ilmu sosial dan politik Islam. Menurut pendapatnya, politik tidak dapat dipisahkan dengan kebudayaan, dan masyarakat dibedakan antara masyarakat desa dengan masyarakat kota. Studi Islam menurut pendapatnya, terdiri dari ‘*ulum tabiiyah* dan *ulum naqliyah*.

³⁷ <http://jacksite.wordpress.com/2007/04/17/biografi-ibn-khaldun/>

'*Ulum tabiiyah* meliputi ilmu filsafat (misalnya mantik atau logika), aritmatika dan hisab, *handasah* (geometri), *alhai* (astronomi), *tib* (kedokteran), dan *al-falahah* (pertanian); '*ulum naqliyah* meliputi agama/wahyu dan syariat, al-Quran, fikih, kalam (teologi), dan tasawuf. Dalam *Al-Muqqadimah*, Ibnu Khaldun juga memberikan keutamaan, bukan eksklusif, posisi faktor ekonomi dalam sejarah. Aktivitas intelektual dari manusia, seni dan ilmu pengetahuan, sikap dan perilaku moralnya, gaya hidup dan selera, standar kehidupan dan adat didefinisikan Ibnu Khaldun melalui derajat atau tingkatan produksi.

Ibnu Khaldun membahas aneka ragam masalah ekonomi yang luas, termasuk ajaran tentang nilai, pembagian kerja, sistem harga, hukum penawaran dan permintaan, konsumsi dan produksi, uang, pembentukan modal, pertumbuhan penduduk, makro ekonomi dari pajak dan pengeluaran publik, daur perdagangan, pertanian, industri dan perdagangan, hak milik dan kemakmuran, dan sebagainya. Ia juga membahas berbagai tahapan yang dilewati masyarakat dalam perkembangan ekonomi. serta paham dasar yang menjelma dalam kurva penawaran tenaga kerja yang kemiringan berjenjang mundur.³⁸

Sebelum Ibnu Khaldun, kajian-kajian ekonomi di dunia Barat masih bersifat normative, adakalanya dikaji dari perspektif filsafat. Karya-karya tentang ekonomi oleh para ilmuwan Barat, seperti ilmuwan Yunani dan zaman Scholastic bercorak tidak ilmiah, karena pemikir zaman pertengahan tersebut memasukkan kajian ekonomi dalam kajian moral dan hukum. Sedangkan Ibnu Khaldun mengkaji problem ekonomi masyarakat secara empiris. Ia menjelaskan fenomena ekonomi secara aktual.

³⁸ <http://jacksite.wordpress.com/2007/04/17/biografi-ibn-khaldun/>

Pemikiran-pemikirannya yang cemerlang mampu memberikan pengaruh besar bagi cendekiawan-cendekiawan Barat dan Timur, baik muslim maupun non-muslim. Dalam perjalanan hidupnya Ibnu Khaldun dipenuhi dengan berbagai peristiwa, pengembaraan dan perubahan dengan sejumlah tugas besar serta jabatan politis, ilmiah dan peradilan.

Dari tahun 777 H/1375 M sampai tahun 780 H/1378 M, ia menjalani pensiunnya di Gal'at Ibn Salamah, sebuah puri di Provinsi Oran dan Ibnu Khaldun kembali ke kampung halaman di Tunisia untuk menelaah kembali beberapa kitab yang dibutuhkannya sebagai bahan revisi atas kitab *al-'Ibar*. Tahun 784 H/1382 M ia berangkat ke Iskandaria (Mesir) dengan maksud menghindari kekacauan dunia politik di Magribi. Setelah sebulan di Iskandaria, ia pergi ke Cairo.

Di Cairo, ulama dan para penduduk menyambutnya dengan gembira. Di al-Azhar ia membentuk *halaqah* dan memberi kuliah. Pada tahun 786 H/1384 M raja menunjuknya menjadi dosen dalam ilmu fikih Mazhab Maliki di Madrasah al-Qamhiyah. Beberapa waktu kemudian diangkat menjadi ketua pengadilan kerajaan. Tetapi setahun kemudian, keluarganya mendapat musibah. Kapal yang membawa istri, anak-anaknya, dan harta bendanya tenggelam tatkala merapat di Iskandaria. Maka ia mengundurkan diri dari jabatannya, tetapi raja segera mengangkatnya kembali menjadi dosen di beberapa Madrasah, termasuk di Khanqah Beibers, semacam tarekat.

Pada tahun 789 H/1387 M ia pergi menunaikan ibadah haji dan kembali ke Cairo pada tahun berikutnya.

Pada tahun 801 H/1399 M ia kembali diangkat sebagai ketua pengadilan dan pergi ke BaitulMakdis (Yerusalem). Tiga bulan setelah itu, ia mengundurkan diri. Pada tahun 803 H/1401 M, ia ikut menemani sultan ke Damascus dalam satu pasukan untuk menahan serangan Timur lenk, penguasa Mughal. Setelah kembali ke Cairo, ia ditunjuk kembali untuk menduduki jabatan pengadilan kerajaan, dan tetap menjabat jabatan itu sampai akhir hayatnya yaitu 25 Ramadhan 808 H/1406.

Selama di Mesir, Ibnu Khaldun kembali merevisi dan menambah pasal kitab *Muqaddimah (al-'bar)*. Peristiwa terbaru dimasukkannya, demikian juga temuan ilmiahnya seperti konsep sosialogi.

Karya-karya Ibnu Khaldun yang sangat bernilai tinggi diantaranya, at-Ta'riif bi Ibn Khaldun (sebuah kitab autobiografi, catatan dari kitab sejarahnya); *Muqaddimah* (pendahuluan atas kitab al-'Ibar yang bercorak sosiologi-historis, dan filosofis); *Lubab al-Muhassal fi Ushul ad-Diin* (sebuah kitab tentang permasalahan dan pendapat-pendapat teologi, yang merupakan ringkasan dari kitab *Muhassal Afkaar al-Mutaqaddimiin wa al-Muta'akh-khiriin* karya Imam Fakhruddin ar-Razi).

B. Analisis Konsep Alokasi Keuangan Publik Menurut Pemikiran Ibn Khaldun

أ علم أن الدولة في أولها بدوية كما قلنا فتكون لذلك قليلة الحاجات لعدم الترف وعواده فيكون خؤجها وانفاقها قليلا فيكون في الجباية حينئذ وفا بأ ز يدمنها بل يفضل منها كثير عن حاجا تهم ثم لا تلبث أن تأ خذبدين الحضارة الترف وعوا عدها وتجرى على نهج الدول السابقة قبلها فيكثر لذك خراج أهل الدولة ويكثر خرج السلطان خصوصا كثرة بالغ بنفقتة في خاصته وكثرة عطاءه ولاتقى بذلك الجباية فتحتاج الدولة الى الزيادة في الجباية لما تحتاج اليه الحامية منالعطاء والسلطان من

النفقة فيزيدفي مقدار الو ظا ءف والوزائع أولاكما قلناه ثم يزيذالخراج والحاجات والتدريج في عواؤذ الترف وفي العطاءللحامية ويدرك الدولة الهرم وتضعف عصا بتها عن جباية الأموال من الأعمال والقاصية فنقل الجباية وتكثر العواؤذويكثر بكثر تها أرزاق الجنذوعطاؤهم فيستحدث صا حب الدولة أنواعامن الجباية يضربها على البياعات ويفرض لهاقدرا معاوما على الأثما في طرق وعلى أعيان السلع في أموال المدينة وهو مع هذا مضطر لذك بمادعاها اليهترف الناس من كثرة العطاء مع زيادةالجيوش والحامية وربما يز ذلك في أواخر الدولة زيادة بالغة فتمسد الا مال الاسواق لفساد ن ذلك با ختلال العمران ويعود على الدولة ولا يزدلك يتزايد الى أن تضمحل وقد كاؤ وقع منه بأ مصار المشرق في أخر بات الدولة العباسية والعبيدية كثير وفرضت المغارم حتى على الحاج في الموسم وأسقط صلاح الدين أيوب تلك الرسوم جملة وأعاضها با ثار الخير وكذلك وقع بالأ ندلس لعهد الطوائف حتى محارسمه يوسف بن تاشفين أمير المرابطين وكذلك وقع بأ مصار الجريد بأفريقية لهذا العهدحين استبدبها رؤسا وهاوالله تعالى أعلم

Pengurangan dari tunjangan yang diberikan penguasa menunjukkan pengurangan dari pajak penghasilan. Alasan ini membuat pemerintah menjadikannya sebuah dunia pasar. Sekarang, jika pemerintah memegang harta dan penghasilan, kemudian diambil untuk kepentingan sendiri atau dipakai sedangkan itu tidak diperbolehkan dalam syariat Islam. Maka harta yang diperoleh akan mengurangi jatah untuk rakyat, otomatis akan menjadi kecil. Mereka merupakan yang paling besar jumlah orang yang melakukan pengeluaran, dan pengeluaran tersebut memberikan substansi dalam perdagangan. Penyebab utama adalah bahwa pemerintah letaknya dekat dan menumpahkan uangnya ke kota-kota itu, seperti air yang membuat segala sesuatu di sekelilingnya hijau dan menyuburkan tanah-tanah di sekitarnya, sementara di tempat yang jauh semuanya tetap kering. Jika penguasa menghentikan belanjanya. Bisnis akan merosot dan laba komersil akan turun karena kekurangan modal.

Pendapatan dari pajak tanah menurun, karena tergantung pada kegiatan budaya, transaksi komersil, usaha kesejahteraan dan kebutuhan masyarakat. Pemerintah akan mengalami situasi defisit, karena turunnya pendapatan dari pajak tanah. Seperti yang dinyatakan, dinasti adalah ibu dari semua perdagangan pasar. Tempat yang menyediakan substansi pendapatan dan pengeluaran. Jika bisnis pemerintah merosot dan banyaknya pedagang kecil yang tergantung dengan pasar secara alami akan menunjukkan gejala yang sama, dan akan menjadi tingkat yang lebih tinggi. Selain itu, uang beredar antara pokok persoalan dan penguasa, kembali dan seterusnya.

Maksudnya apabila pemerintah mengurangi pajak penghasilan dan dipergunakan untuk kepentingan pribadi, sedangkan dalam syariat Islam perbuatan tersebut dilarang. Maka harta yang telah dipakai oleh pemerintah tersebut telah mengurangi jatah bagi rakyat.

Pemerintah memang melakukan kegiatan pengeluaran yang paling besar, namun pengeluaran tersebut apabila untuk kepentingan bersama, maka akan menjadi substansi bagi perdagangan. Jika pemerintah menghentikan belanjanya, maka bisnis-bisnis akan merosot dan laba besar komersil akan turun karena kekurangan modal. Turunnya pajak pendapatan tergantung pada kegiatan budaya, transaksi komersil, usaha kesejahteraan, dan kebutuhan masyarakat. Menurunnya pajak tanah dan pendapatan, dapat mengakibatkan pemerintah mengalami situasi defisit. Pemerintah merupakan pusat semua perdagangan pasar, tempat yang menyediakan substansi pendapatan dan pengeluaran, jika bisnis pemerintah merosot dan banyaknya pedagang kecil yang bergantung dengan pemerintah, maka situasi akan lebih menjadi rumit.

Sektor keuangan publik telah mengalami perkembangan dari waktu ke waktu secara dinamis. Sektor keuangan publik mempelajari proses pengambilan keputusan oleh pemerintah, karena setiap keputusan pemerintah mempunyai pengaruh yang besar terhadap kegiatan perekonomian.

Pengalokasian sumber daya ke dalam anggaran belanja proyek pembangunan merupakan sebuah proses yang sarat dengan kepentingan-kepentingan politis. Anggaran ini sebenarnya di maksudkan untuk memenuhi kebutuhan publik akan sarana dan prasarana umum yang diberikan secara cuma-cuma oleh pemerintah daerah. Namun, adanya kepentingan politik dari lembaga legeslatif yang terlibat dalam penyusunan anggaran menyebabkan alokasi belanja modal terdistorsi dan sering tidak efektif dalam memecahkan permasalahan di masyarakat.

Bilamana pemerintah membutuhkan tambahan uang, pemerintah sendiri harus meminjam (meskipun pemerintah dapat memilih cara yang mudah yaitu mencetak uang). Kadang-kadang pemerintah menaikkan danannya dengan menjual saham secara langsung kepada masyarakat atau kepada Bank Sentral., yang membeli sejumlah saham-saham tersebut dan kemudian memberi sejumlah deposit sesuai dengan yang diinginkan kepada pemerintah sebagai imbalannya. Inilah yang sebenarnya merupakan bentuk pinjaman yang diterima pemerintah dari Bank Sentral. Pemerintah meminjam uang untuk memenuhi bengkaknya pembelanjaan yang melebihi pendapatannya. Pemerintah juga memerlukan pinjaman jangka pendek dan jangka panjang untuk berbagai kepentingan dan sebagian besar dari pinjaman itu diperoleh dari Bank Sentral, yang merupakan bankir pemerintah.

Pemerintah memerlukan pinjaman berjangka panjang untuk membiayai pengembangan dan pembangunan industri-industri dasar, misalnya proyek-proyek transportasi, dan komunikasi, irigasi, serta perlistrikan, kemiliteran dan industri amunisi untuk pertahanan. Pemerintah juga membutuhkan pinjaman jangka pendek untuk berbagai macam kebutuhan pendidikan dan kesejahteraan, termasuk biaya yang dikeluarkan untuk pelayanan umum, militer, kepolisian, pelayanan kesehatan dan penyediaan santunan jaminan sosial.

Pembelanjaan (anggaran) industri sarana umum biasanya dibiayai pemerintah dari modal pinjaman, dan dikembalikan dengan asset-asset yang memberikan penghidupan, sedangkan biaya untuk pelayanan umum dibayarkan dengan pendapatan yang diperoleh dari pajak dan sarana-sarana fiskal lainnya.

Pemerintah harus berfikir matang apakah *defisit spending* yang terjadi diatasi dengan peningkatan pajak (khususnya pada mereka yang berpendapatan tinggi) atau dengan mencetak uang baru dengan melakukan utang pada masyarakat. Namun, dapat dikatakan bahwa mengatasi *defisit spending* melalui penjualan asset pemerintah seperti penjualan perusahaan milik negara (privatisasi BUMN) atau dengan memberikan fasilitas konsesi atas sumber daya alam yang berlebihan tidaklah dapat diterima. Mengatasi kesulitan ekonomi adalah tugasnya pemerintah.

Pengeluaran pemerintah yang terus meningkat dilakukan dengan alasan yang wajar sebagai pendorong gerak perekonomian. Di antara pengeluaran konsumsi masyarakat dan pengeluaran investasi pengusaha, maka pengeluaran pemerintahlah yang terbesar. Itulah sebabnya mengapa aktifitas perekonomian menjadi mendingin di

kala pengeluaran pemerintah mengecil. Dalam hal tertentu adakalanya pemerintah melakukan defisit spending yaitu suatu keadaan dimana pengeluaran pemerintah lebih besar dari penerimaannya. Pemerintah melakukan pengeluaran lebih besar dari kemampuannya dengan maksud mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sebenarnya ada hubungan langsung antara anggaran belanja pemerintah dengan kualitas pertumbuhan ekonomi. Anggaran belanja pemerintah yang tertuang dalam anggaran penerimaan dan belanja negara (APBN) menentukan arah jangka pendek mengenai pertumbuhan ekonomi. Dari arah tersebut dapat terlihat kemungkinan pertumbuhan GNP maupun pendapatan atau kesempatan kerja. Anggaran belanja pemerintah bukan sekedar membagi dana yang ada untuk keperluan tahun berjalan, tetapi adalah bagaimana agar anggaran tersebut dapat sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi, yang dapat berdampak pada peningkatan produksi barang dan jasa, peningkatan pendapatan dan peningkatan kesempatan kerja bagi masyarakat. Anggaran seperti ini di sebut sebagai anggaran yang produktif.

Dalam bukunya, Palto (427-347 SM) menuliskan pemikiran ekonominya sebagai berikut:

1. Urgensi pembentukan negara seiring dengan kondisi perekonomian yang menuntut pembentukannya.
2. Lazimnya pembagian pekerjaan disesuaikan dengan kemampuan masyarakat, baik kemampuan fisik, intelektual, maupun skill yang dimiliki.
3. Tidak mengakui adanya kepemilikan pribadi.

Aristoteles (384-300 SM) mempunyai pemikiran ekonomi yang berbeda dengan konsep yang ditawarkan oleh Plato (sang guru), yaitu:

1. Mengakui adanya kepemilikan pribadi.
2. Konsentrasi pada sektor pertanian dan menolak monopoli serta menentang sistem bunga dikarenakan adanya unsur eksploitasi dan kezaliman di dalamnya.

3. Peduli terhadap uang beserta fungsinya sebagai *medium of exchange*, bukan sebagai komoditas.³⁹

Menurut Plato, negara tidak akan terbangun, apabila kondisi perekonomiannya tidak stabil. Pemerintah tidak boleh menuntut rakyat untuk bekerja, apabila suatu pekerjaan itu tidak dikuasai oleh masyarakat yang bersangkutan, serta Plato tidak mengakui adanya kepemilikan pribadi, namun semuanya dimiliki oleh bersama.

Berbeda dengan Plato, Aristoteles mempunyai pikiran yang tidak mengikuti konsep yang telah ditawarkan oleh Plato sang guru. Aristoteles mengakui adanya kepemilikan pribadi, ia lebih berkonsentrasi pada sector pertanian dan menolak monopoli serta menantang bunga, dikarenakan adanya unsur eksploitasi dan kezaliman di dalamnya. Serta ia lebih peduli kepada uang beserta fungsinya sebagai momoditas, bukan sebagai alat pertukaran bursa atau barang atau jasa yang diberikan sebagai hasil pertukaran dengan barang atau jasa lain.

Salah satu perhatian pokok ekonomi Islam adalah mewujudkan keadilan distributif. Karena itu, semua keadaan ekonomi yang didasarkan pada ketidakseimbangan harus diganti dengan keadaan-keadaan yang memenuhi tuntunan keseimbangan. Dengan kata lain, ekonomi Islam akan berusaha memaksimalkan kesejahteraan 'Total' dan bukan hanya kesejahteraan marjinal dengan menetapkan redistribusi pendapatan dan mendesain ulang struktur awal *property* pribadi.

Pengalokasian anggaran yang didapatkan oleh negara harus bersandarkan pada norma dan aqidah yang telah dituliskan dalam al-Quran dan Sunnah serta ijtihad para

³⁹ DR. Said Sa'ad Marthon, *Ekonomi Islam di Tengah Krisis Ekonomi Global*, (Jakarta: Zikrul Hakim, 2007), h. 4

ulama. Dalam zakat, alokasi yang harus dilakukan telah dijelaskan dalam al-Quran sehingga negara tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penyimpangan terhadap ketentuan yang telah ada. Namun untuk sumber anggaran yang lain seperti fai, ghanimah, kharaj, jizyah, ushr, dan sumber yang lain bisa bersandarkan atas kebijakan para pemimpin.

Anggaran tersebut digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, seperti gaji para pemimpin, tentara, guru, dan elemen lain yang bertugas dalam menciptakan kesejahteraan bersama. Selain itu, bisa digunakan untuk membangun fasilitas sosial-ekonomi, seperti pembangunan jalan raya, jembatan, sumber air, dan untuk memenuhi kebutuhan para fakir miskin.

Kalkulus utilitarian, yang mendasari teori ilmu ekonomi klasik, tidak banyak membantu dalam menjawab problem distribusi pendapatan. Kesejajaran utilitarian, yang menuntut persejajaran utilitas marjinal setiap orang, sebenarnya merupakan sebuah preskripsi untuk tidak bertindak karena tuntutan pada utilitas yang tidak dapat diperbandingkan.

Dengan adanya tuntutan Islam terhadap kesejahteraan total, bukan hanya kesejahteraan marjinal, tidak bisa dielakkan, perubahan struktural akan dibutuhkan di mana saja ketika keadaan yang sejalan dengan aksioma keseimbangan/kesejajaran.

Negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern dengan perbedaan pokok dalam hal penanganan defisit anggaran, negara Islam 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 keperluan perekonomian ini.
2. Dalam banyak hal modal asing diperlukan untuk memanfaatkan sumber dana negeri-negeri Islam yang luas sekali.

Permasalahan utang dalam Islam memang perkara yang mubah. Tetapi jika utang tersebut mengandung unsur riba (bunga) dan membahayakan kemaslahatan negara dan masyarakat, maka Islam mengharamkan kebijakan menarik pinjaman baik pinjaman luar negeri maupun pinjaman domestik. Kebijakan pinjaman dalam negeri Islam pun hanya terjadi jika penerimaan dari sektor-sektor rutin tidak memadai untuk membiayai pengeluaran negara yang “wajib”.

Pemerintah harus menilai kembali pinjaman proyek dalam bentuk barang karena nilai pinjaman tersebut kemungkinan besar sudah digelembungkan (mark up) negara-negara kreditur. Jika ini terbukti, maka pemerintah harus menuntut rugi kepada negara-negara kreditur.

Pemerintah tidak boleh takut terhadap kreditur dengan dilakukannya kebijakan ini. Justru pemerintah harus menggalang kekuatan dengan negara-negara berkembang

lainnya untuk mengungkapkan kejahatan-kejahatan negara Kapitalis dan lembaga Internasional yang mereka kuasai.

Dengan mengatasi masalah ini, maka akar masalah keuangan negara sudah di cabut, sehingga tekanan fiskal sudah pasti akan berkurang. Kondisi ini akan memberikan kesempatan kepada pemerintah secara lebih leluasa melakukan kebijakan fiskal. Banyak pihak menyarankan agar pemerintah memaksimalkan penerimaan dalam negeri, terutama penerimaan pajak. Solusi ini tidak memecahkan masalah dan hanya akan menambah beban rakyat, serta membuat perekonomian semakin tidak efisien.

Belanja negara atau *Government Expenditure* dimaksudkan untuk memenuhi hajat hidup masyarakat. Negara berkewajiban untuk menyediakan segala kebutuhan dasar dan fasilitas kehidupan. Belanja negara dalam Islam bersumber dari dana zakat, infaq, shadaqah, *jizyah*, dan lainnya yang terkumpul dalam *baitul mal*. Belanja yang dilakukan harus tetap mempertahankan kaidah dan aturan yang telah dijelaskan dalam al-Quran dan sunnah.

Kebutuhan publik adalah kebutuhan yang dikonsumsi secara bersama-sama oleh masyarakat dan dapat bermanfaat serta memberikan kesejahteraan bagi kehidupan bersama. Kebutuhan publik yang ada dalam setiap negara berbeda-beda seiring dengan adanya perbedaan kondisi sosial-ekonomi dan politik. Kebutuhan publik dalam ekonomi Islam adalah kebutuhan *dharuriyyah* (hal yang merupakan keharusan) bagi kemaslahatan bersama dalam kehidupan manusia.

Islam melarang pemerintah berbuat zalim terhadap rakyat seperti pengenaan sistem perpajakan Kapitalis, dan melarang pemberlakuan sistem ini, sebagaimana sabda Rasulullah SAW: “*tidak akan masuk surga orang yang memungut bea cukai (pajak)*”

Penerimaan rutin yang menjadi milik pemerintah dalam Islam antara lain : jizyah, ushr, khumus rikaz, dan harta hasil korupsi. Harta negara lainnya adalah harta kepemilikan umum dan harta zakat. Rasulullah SAW bersabda,

و عن رجل من الصحابة رضي الله عنه, قل: غزوت مع النبي صلى الله عليه وسلم
فسمعتة يقول : " الناس شر كاءفي ثلاثة: في الكلاء, والماء, والنار
رواه أحمد وأبو داود, ووُجدا له ثقاة⁴⁰

“dari seorang sahabat ra. Ketika aku berperang bersama Nabi Muhammad SAW maka aku mendengar beliau bersabda: kaum muslimin itu berserikat dalam tiga hal, yaitu air, padang rumput dan api” riwayat Ahmad dan Abu Daud.

Harta milik umum dalam Islam berupa barang tambang yang sangat besar, seperti minyak bumi, batu bara, gas alam, perak, tembaga, uranium, dan lain-lainnya. Juga laut dan sungai, merupakan sumber pemasukan negara yang sangat besar. Harta milik umum tersebut hak umat yang pengelolaannya diserahkan kepada negara, sedangkan individu atau swasta tidak diperbolehkan mengambil dan mengeksploitasinya.

⁴⁰ Al Imamma Muhammad ibnu Ismail Al Amr Ash shan'am, *Subulussalam Syarhu Bulughul Maram Juz 3*, Beirut: Darulu Kitab Al'Almiyah, 2003, h. 165

Negara Islam akan menarik pajak untuk memenuhi anggaran normalnya untuk barang-barang yang sedang dikonsumsi dan biasanya tergantung pada perekonomian negara, mungkin saja negara mengalami defisit keuangan seperti negara-negara maju di Barat. Negara dapat pula memperoleh pinjaman dari dana Deposit bank melalui Bank Sentral untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan anggaran jangka pendek.

Perbedaan yang nyata antara negara Islam dengan negara-negara maju Barat tampak pada pendekatan untuk memperoleh pinjaman jangka panjang. Di negara-negara maju Barat dapat lebih mudah mendapatkan pinjaman jangka panjang, cukup hanya dengan menawarkan tingkat bunga yang lebih tinggi atas berbagai rekening dan sahamnya, sedangkan negara Islam harus menemukan cara-cara lain untuk memotivasi para pemilik modal untuk memberikan suatu pinjaman yang bebas bunga.

Memang tidak mudah membujuk para pemilik modal untuk memberikan semacam pinjaman kepada pemerintah, namun untuk menarik lebih banyak dana lagi dari kelompok pemilik modal lainnya, negara Islam dapat menawarkan konseni yang lebih banyak lagi dalam bentuk bantuan pajak pendapatan dan pajak harta, asalkan bentuk bantuan sejalan dengan aturan pada negara-negara maju, sehingga orang yang memberikan pinjaman akan membayar pajak pendapatan yang lebih rendah termasuk juga pajak propertynya, daripada yang seharusnya mereka bayar. Oleh sebab itu, orang yang mendepositokan uangnya untuk jangka panjang di bank sebagai simpanan atau yang menyimpan uangnya sebagai milik pribadi akan mempunyai dorongan yang kuat terhadap pinjaman itu yang semestinya dapat di alihkan kepada pemerintah. Cara ini jelas akan menarik sebagian besar dari pemodal, kalau tidak seluruhnya, dari

kategori penabung pertama yang hanya ingin menyimpan uangnya tanpa resiko mengalami kerugian.

Para ekonom menyakini bahwa antara pertumbuhan, efisiensi, *equity* dan ketidakseimbangan pendapatan ada hubungan yang berkesinambungan. Untuk itu kajian distribusi diarahkan kepada paling tidak empat hal: sumber daya (manusia dan alam); pasar terbuka, terutama keterkaitannya dengan struktur produksi, dinamika tenaga kerja dan relativitas upah buruh; model ekonomi politik yang menegaskan eksistensi konflik-konflik sosial politik dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pemerintah yang berdampak secara langsung dan tidak langsung kepada distribusi pendapatan; dan terakhir model restriksi khususnya untuk masalah kredit dengan basis hipotesis kepada ketidaksempurnaan pasar dan teori-teori yang berkaitan dengan *moral hazard* dan *adverse selection*.

Ada beberapa kaidah yang dapat dijadikan landasan dalam melakukan alokasi anggaran negara, yaitu:

1. Asas Manfaat, yaitu segala kegiatan ekonomi yang dilakukan negara harus memperhatikan asas manfaat. Dalam arti, kemanfaatan itu harus ada dalam kehidupan masyarakat, seperti penggalian mata air, pembuatan jalan, dan lainnya.
2. Asas keseimbangan. Dalam melakukan alokasi anggaran tidak boleh terdapat sifat royal.
3. Asas Otoritas. Pemimpin yang menjalankan roda pemerintah dan ekonomi harus mendapatkan otoritas dari wakil rakyat yang tergabung dalam badan pengawas legeslatif.⁴¹

Dari ke 3 asas tersebut, jelaslah bahwa segala kegiatan dalam pengalokasian keuangan publik harus selalu diawasi dan diperhitungkan kemanfaatannya serta keseimbangan antara pemasukan dan belanja negara. Maka, seorang pemimpin

⁴¹ *Ibid*, h. 117

haruslah menjalankan roda pemerintahan dan ekonomi dengan selalu penuh pertimbangan dan kebijakan-kebijakan demi kesejahteraan bersama.

Namun demikian, pemerintah tidak dapat menciptakan uang. Uang dicetak oleh suatu kantor relegius menggunakan standar logam. Akibatnya, bila kantor ini menarik uang dari perekonomian, aktivitas ekonomi akan melesu. Uang berasal dari perekonomian dan harus kembali ke perekonomian.

Uang yang dibelanjakan oleh pemerintah berasal dari penduduk melalui pajak. Pemerintah dapat meningkatkan pengeluarannya hanya jika pemerintah menaikkan pajaknya. Tapi tekanan fiskal yang terlalu tinggi akan melemahkan semangat kerja orang. Tapi jika pemerintah memungut pajak yang kecil dan penduduk memiliki laba yang besar, mereka tersemangati untuk bekerja.

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 utang pengeluaran tambahan pemerintah di karenakan pembiayaan defisit.