

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini dilatarbelakangi asumsi yang menyatakan bahwa kemajuan suatu negara bukan hanya dapat dilihat dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologinya, tetapi juga dapat dilihat dari stabilitas politik, hukum, dan perekonomiannya.<sup>1</sup> Atas dasar itu, muncul pandangan bahwa negara-negara di kawasan Barat dipandang lebih maju daripada negara-negara di kawasan Timur, karena realitas menunjukkan bahwa negara-negara di kawasan Timur – yang *notabene* sebagian besar merupakan negara-negara Muslim – justru masih menghadapi masalah kemiskinan, kebodohan, dan terjajah secara ekonomi oleh negara-negara Barat.<sup>2</sup>

Pandangan di atas boleh jadi ada benarnya jika melihat perkembangan saat ini, di mana sistem ekonomi tidak lagi diatur berdasarkan prinsip keseimbangan dan keadilan yang berdasarkan nilai-nilai etika dan moralitas. Keadaan kini telah jauh berubah yakni sistem ekonomi dunia telah diatur oleh mekanisme pasar yang berbasis pada kekuatan modal dan korporasi yang kapitalis. Tatanan dunia baru yang digagas oleh negara-negara Barat melalui kerjasama ekonomi global, seperti *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), dan *Asean Free Trade Area* (AFTA). Perjanjian internasional tersebut bertujuan untuk membentuk blok-blok ekonomi dan menghapus batasan ekonomi regional antar bangsa, sehingga terbentuk pasar bebas dunia. Hal

---

<sup>1</sup> Menurut hemat penulis, pandangan ini muncul didasari oleh hadirnya gerakan Neoliberalisme sebagai wujud baru liberalisme dengan mengolah alternatif baru yang dipadu dengan pemikiran realisme untuk menghindari unsur utopia di liberalisme terdahulu. Ide mengenai kemajuan dan perubahan yang diajukan Liberalisme terdahulu masih digunakan neo liberalisme, namun untuk menghindari kesamaan dengan yang terdahulu, neoliberalisme menolak idealisme. Dikutip dari tulisan yang dipublikasikan dalam <http://edukasi.kompasiana.com/2012/05/27/belajar-tentang-neoliberalisme/> diakses tanggal 23 Juli 2012.

<sup>2</sup> Kemiskinan merupakan persoalan paling krusial yang banyak terjadi di negara-negara berkembang, terutama di Asia dan Afrika yang *notabene* sebagian besar populasinya muslim. Sehingga dunia Barat menyebutnya dengan istilah "dunia ketiga" yang bermakna kawasan negara-negara yang miskin secara ekonomi. Lihat tulisan dalam <http://edukasi.kompasiana.com/2012/05/27/belajar-tentang-neoliberalisme/> diakses tanggal 23 Juni 2012.

tersebut dipandang sebagai modus kapitalisme baru yang oleh kalangan Sosialis-Islam disebut *Neo-Liberalisme*.<sup>3</sup>

Di satu sisi, liberalisme ekonomi memberikan ruang yang sangat terbuka bagi semua bangsa untuk berkompetisi di pasar bebas, yang mana hanya negara-negara maju dengan kekuatan ekonomi besar saja yang mampu bersaing. Namun di sisi lain, liberalisme bisa berdampak negatif kepada tidak stabilnya harga minyak dunia yang turut berpengaruh pula kepada naiknya harga minyak lokal, meningkatnya harga dasar semua kebutuhan pokok, dan kesenjangan ekonomi yang semakin tajam antar kelas sosial ekonomi, serta interdominasi ekonomi oleh negara-negara maju terhadap negara-negara miskin.

Selain itu, liberalisme ekonomi juga dapat menimbulkan instabilitas harga minyak dunia, berpengaruh kepada menggelembungnya tingkat suku bunga di bank konvensional, dan yang lebih buruk adalah meningkatnya angka defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) di Indonesia. Fakta menunjukkan bahwa akibat daya saing ekonomi yang lemah telah mendorong Pemerintah Republik Indonesia terpaksa harus menaikkan harga jual Bahan Bakar Minyak (BBM), mengurangi subsidi bagi masyarakat miskin, dan berutang kembali ke luar negeri untuk mengurangi angka inflasi APBN yang terus meningkat.

Pertanyaan yang hendak diajukan dalam penelitian ini adalah apakah sistem ekonomi Islam memiliki konsep APBN Syari'ah? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penulis berpendapat bahwa untuk menjelaskan konsep APBN Syari'ah secara komprehensif dalam hukum ekonomi Islam tentu tidaklah mudah. Sebab dalam sejarah hukum ekonomi Islam tidak banyak ditemukan ahli hukum yang menggali dan merumuskan konsep APBN Syari'ah secara komprehensif dan menjadi acuan bagi perumusan konsep APBN Syari'ah di zaman modern.

---

<sup>3</sup> Neo Liberalisme yang juga dikenal sebagai paham ekonomi Neo-Liberal mengacu pada filosofi ekonomi-politik akhir abad keduaapuluh, yang sebenarnya merupakan redefinisi dan kelanjutan dari liberalisme klasik yang dipengaruhi oleh teori perekonomian neoklasik yang mengurangi atau menolak penghambatan oleh pemerintah dalam ekonomi domestik karena akan mengarah pada penciptaan *Distorsi* dan *High Cost Economy* yang kemudian akan berujung pada tindakan koruptif. Paham ini memfokuskan pada pasar bebas dan perdagangan bebas, merobohkan hambatan untuk perdagangan internasional dan investasi agar semua negara bisa mendapatkan keuntungan dari meningkatkan standar hidup masyarakat atau rakyat sebuah negara dan modernisasi melalui peningkatan efisiensi perdagangan dan mengalirnya investasi. Lihat dalam <http://id.wikipedia.org/wiki/Neoliberalisme> diakses tanggal 23 Juli 2012.

Berdasarkan hasil bacaan penulis diketahui bahwa walaupun ada beberapa tokoh pemikir Muslim yang menjelaskan konsep ekonomi syari'ah dalam karya-karyanya, namun tidak menjelaskan konsep APBN Syari'ah secara spesifik dan memadai. Sebut saja beberapa tokoh pemikir Muslim di abad pertengahan seperti Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibnu Khaldun, Ibnu Taimiyah, Taqiyuddin An-Nabhani, dan lain-lain. Dalam karya-karyanya, mereka pada umumnya hanya menyinggung perumusan konsep pengelolaan keuangan negara sebagai sub-ordinat pembahasan sistem ketatanegaraan Islam.

Untuk menjelaskan konsep Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) syari'ah, penulis memulainya dari penelusuran sejarah bahwa strategi Rasulullah SAW bersama para sahabatnya yang melakukan hijrah dari Makkah ke Madinah pada 1429 M. Hal tersebut ditenggarai menjadi suatu momentum yang baik dan berdampak positif bagi peletakan dasar-dasar integrasi dan implementasi nilai-nilai ajaran Islam dalam kehidupan, termasuk di dalamnya peletakan dasar-dasar pembangunan ekonomi.

Selain itu, peristiwa hijrah dapat dipandang sebagai momentum paling penting dan monumental dalam perkembangan Islam di masa awal Hijriyah. Proses hijrah telah membawa perubahan dan pembaharuan besar dalam pengembangan Islam dan masyarakatnya kepada sebuah peradaban yang lebih maju dan berwawasan keadilan, persaudaraan, persamaan, penghargaan hak asasi manusia, demokratis, inklusif, kejujuran, menjunjung supremasi hukum dan ekonomi, yang kesemuanya dilandasi serta dibingkai dalam koridor nilai-nilai syari'ah. Bahkan hijrah juga telah mengantarkan terwujudnya negara madani yang sangat modern, bahkan dalam konteks masyarakat pada waktu itu dianggap terlalu modern.<sup>4</sup>

Dipertegas pula oleh Thomas W. Arnold<sup>5</sup> yang menyebut hijrah sebagai langkah awal dan paling menentukan untuk menata masyarakat muslim yang lebih berperadaban. Jadi, hijrah bukanlah pelarian untuk mencari suaka politik atau aksi

---

<sup>4</sup> Robert N. Bellah, *Beyond Belief: Essay on Religion in a Post-Traditionalist World*, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1976), hlm. 150.

<sup>5</sup> Thomas W. Arnold, *The Caliphate* (London: Routledge and Keegan Paul Ltd., 1965), hlm. 30 dan bandingkan dengan Mac Donald sebagaimana dikutip oleh Muhammad Dhiya al-Din al-Rayis, *al-Nazhariyat al-Siyasat al-Islamiyat*, (Cairo Mesir: Maktabat al-Anjlu, 1957), hlm.15.

peretasan keperihatinan karena kegagalan mengembangkan Islam di Mekkah, melainkan sebuah praktis reformasi yang penuh strategi dan taktik jitu yang terencana dan sistematis. Tegasnya, substansi hijrah merupakan strategi besar (*grand strategy*) dalam membangun peradaban Islam. Oleh karena itu, peristiwa hijrah merupakan titik balik dari sejarah dunia.

Berdasarkan kenyataan itulah Umar bin Khattab menetapkannya sebagai awal tahun hijriyah. Dalam konteks ini ia menuturkan: *al hijrah farragat bainal haq wall bathil* (hijrah telah memisahkan antara yang haq dan yang bathil). Ini diakui oleh J. H. Kramers<sup>6</sup> dalam *Shorter Encyclopediad of Islam* yang menobatkannya Rasul sebagai pembangun imperium Arab yang paling handal dan cerdas. Maka sangat relevan ungkapan Fazlur Rahman<sup>7</sup> yang menyebut hijrah sebagai *Marks of the founding of Islamic community*.

Apabila dicermati lebih jauh mengenai makna filosofis hijrah secara mendalam, hijrah tampaknya mengandung makna reformasi yang sangat luar biasa. Semangat reformasi tersebut terlihat dari langkah-langkah strategis yang telah dilakukan Nabi Muhammad Saw ketika beliau menetap di Madinah, baik dalam bidang sosial keagamaan, politik, hukum maupun ekonomi. Ada banyak fakta sejarah yang menceritakan bahwa hijrah memberikan *spirit* yang kuat bagi reformasi ekonomi di kalangan umat Islam saat itu, khususnya di kalangan Muhajirin yang sebelumnya mereka tidak memiliki apa-apa, tetapi setelah hijrah ke Madinah mereka menjadi para donatur dan mujahid pembela Islam.

Banyak upaya yang dilakukan Rasul dalam melakukan reformasi ekonomi, baik di bidang moneter, fiskal, mekanisme pasar (harga), peranan negara dalam menciptakan pasar yang adil (*hisbah*), membangun etos wirausaha, penegakan etika bisnis, pemberantasan kemiskinan, pencatatan transaksi (akuntansi), pendirian *Bait al-Maal*, dan sebagainya. Ia juga banyak mereformasi akad-akad bisnis dan berbagai praktek bisnis yang rusak (*fasid*), seperti: *riba*, *gharar*, *ihtikar*,

---

<sup>6</sup> J. H. Kramers, *Shorter Encyclopediad of Islam*, (Leiden: E.J. Brill, 1992) dan Ahmad Ibrahim Syarif, *Daulat al-Rasul fi al-Madinat* (Kuwait : Dar al-Bayan, 1972), hlm. 87.

<sup>7</sup> Fazlur Rahman, *The Islamic Concept of State*, dalam John L. Esposito and John L. Donohue (Eds) *Islam in Transition: Muslim Perspektif* (New York: Oxford university Press, 1982), hlm. 261.

*talaqqi rukban, ba'i najasy, ba'i al-'inah, bai' munabazah, mulamasah* dan berbagai bentuk bisnis *maysir* atau spekulasi lainnya.

Dari berbagai reformasi yang dilakukan Nabi Muhammad SAW, praktek riba mendapat sorotan dan tekanan cukup tajam. Banyak ayat dan hadits yang mengancam riba dan menyebutnya sebagai perbuatan terkutuk dan dosa besar yang membuat pelakunya kekal di dalam neraka. Paradigma pemikiran masyarakat yang telah terbiasa dengan sistem riba (bunga) digesernya menjadi paradigma syari'ah secara bertahap. Menurut para ahli tafsir, proses perubahan tersebut memakan waktu 22 tahunan. Pada awalnya hampir semua orang beranggapan bahwa sistem riba (bunga) akan menumbuhkan perekonomian, tetapi justru menurut Islam, riba malah merusak perekonomian sebagaimana ditegaskan dalam Q.S. 39 : 39-41.

Selanjutnya Rasul juga mengajarkan konsep transaksi valas (*sharf*) yang sesuai syari'ah, pertukaran secara *forward* atau tidak *spot* (kontan) dilarang, karena sangat rawan kepada praktik *riba fadhl*. Kemudian, untuk melahirkan kekuatan ekonomi umat di Madinah, Nabi melakukan sinergi dan integrasi potensi umat Islam. Beliau integrasikan suku Aus dan Khazraj serta Muhajirin dan Anshar dalam bingkai ukhuwah yang kokoh untuk membangun kekuatan ekonomi umat.<sup>8</sup>

Kaum Muhajirin yang saat itu jatuh miskin karena hijrah dari Mekkah, mendapat bantuan yang signifikan dari kaum Anshar. Kaum Muhajirin yang sangat piawai dalam perdagangan *bersinergi* dengan kaum Anshar yang memiliki modal dan produktif dalam pertanian. Kaum Anshar yang sebelumnya merupakan produsen lemah menghadapi konglomerat Yahudi, mulai mendapatkan hak yang wajar dan kehidupan yang lebih baik. Kerjasama ekonomi tersebut membuahkan hasil gemilang dalam peningkatan kesejahteraan ekonomi umat. Akhirnya banyak kaum muslimin yang membayar zakat, berwaqaf dan berinfaq untuk kemajuan Islam. Kondisi demikian secara kultural telah membentuk nuansa baru dalam peletakan dasar-dasar hukum ekonomi Islam saat itu.

---

<sup>8</sup> Yusuf Musa, *Tarikh al-Fiqh al-Islami* (Cairo Mesir, t.th) hlm. 10 dan Manna al-Qattan, *al-Tasyri wa al-Fiqh fi al-Islam* (Muassasah al-Risalah, t.th), hlm. 14.



Kebijakan ekonomi Nabi Muhammad SAW di Madinah juga terlihat dari upaya Nabi Muhammad Saw membangun pasar yang dikuasai umat Islam, yang sebelumnya pasar-pasar dominan dikuasai oleh kaum Yahudi. Sehingga pihak konsumen Muslim dapat berbelanja kepada pedagang Muslim dan semakin tumbuhlah perekonomian kaum Muslimin mengimbangi dominasi pedagang Yahudi. Spirit reformasi yang dipraktekkan Nabi Muhammad SAW bersama para sahabatnya dalam berhijrah, hendaknya menjadi pengalaman penting untuk aktualisasikan dalam konteks kekinian, suatu zaman yang penuh ketidakadilan ekonomi, rawan krisis moneter, kemiskinan dan pengangguran yang masih mengurita di bawah sistem dan dominasi ekonomi kapitalisme.

Jika ditelusuri lebih jauh, salah satu model APBN Syari'ah yang pernah ada dalam sejarah hukum ekonomi Islam adalah pemberlakuan kewajiban *Jizyah* dan *Kharaj* bagi warga negara Non-Muslim pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab.<sup>9</sup> *Jizyah* dan *Kharaj* merupakan salah satu bentuk kebijakan pajak (*fiskal*) dan sekaligus sumber pendapatan devisa negara pada saat itu, selain zakat, infak, dan shadaqah bagi warga negara Muslim. Semua bentuk pengelolaan keuangan negara dipusatkan pada lembaga pemerintahan sejenis Kementerian Keuangan yang dikenal dengan *Bait al-Maal*. Lembaga tersebut dipimpin oleh seorang pejabat tinggi negara setingkat Menteri yang memiliki tugas mengatur pengelolaan segala bentuk pemasukan dan pengeluaran keuangan negara.<sup>10</sup>

Dalam perkembangan dewasa ini, istilah *Bait al-Maal* telah berkembang dengan pesat sesuai dengan konteksnya.<sup>11</sup> Konsep *Bait al-Maal* yang pernah ada pada fase awal sejarah Islam juga berbeda peran dan fungsinya dengan pranata-pranata ekonomi syari'ah di zaman modern sekarang ini. Sehingga penyebutan istilah APBN Syari'ah tidak bisa disandarkan secara sederhana sebagai penjabaran

---

<sup>9</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1967) hlm. 5. Teori khilafah dapat dilihat pula dalam Abu Ya'la Al Farraa', *Al-Ahkam al-Shulthaniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th) hlm.19, Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasat Al-Syar'iyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyat, 1966) hlm.161,

<sup>10</sup> Philip K. Hitti, *History of The Arabs*, (London: Mac Millan, 1974). Bandingkan dengan penjelasan Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam* (Jakarta: PT. Rajawali Press, 1996) dan Jalaluddin Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah* (Jakarta: PT. Rajawali Press, 1992).

<sup>11</sup> Deni K. Yusup, *Bank Syari'ah: Prototipe Lembaga Keuangan Syari'ah Kontemporer*, (Bandung: Gunung Djati Press, 2009), hlm. 6-7.

dari *Bait al-Maal* dalam konsep fikih politik ekonomi (*fiqh siyasah al-maliyah*). Dengan kata lain, APBN Syari'ah bukanlah suatu pranata ekonomi, tetapi merupakan suatu sistem tentang tata cara mengatur dan mengelola segala sumber daya ekonomi dalam suatu negara, yang disusun menjadi rancangan anggaran belanja negara, dan berdasarkan pendapatan devisa yang diperoleh negara.

Jika mengacu kepada Ilmu Manajemen Pemerintahan,<sup>12</sup> untuk mewujudkan suatu negara yang maju secara ekonomi diperlukan melakukan berbagai upaya reformasi birokrasi melalui kegiatan yang rasional dan realistis, mulai dari tahap perencanaan, pengorganisasian, dan pengelolaan keuangan negara hingga tahap pengawasannya.<sup>13</sup> Namun demikian, untuk mewujudkan manajemen dan tata kelola keuangan negara yang baik akan terkait dengan banyaknya permasalahan dalam suatu bangsa yang belum tentu sepenuhnya bisa teratasi, terutama masalah kesenjangan sosial-ekonomi.

Masalah paling krusial tampak dari sisi internal yaitu adanya berbagai faktor yang mempengaruhi tata kelola keuangan negara, seperti: demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri. Hingga saat ini, ketiga aspek tersebut masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan mewujudkan kesejahteraan ekonomi. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan berpengaruh kuat terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang pengelolaan keuangan negara, seperti masalah subsidi dan fiskal yang tidak berjalan seimbang dengan pendapatan devisa negara.

Apabila diamati lebih jauh, faktor demokratisasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut terkait dengan makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, meningkatnya tuntutan penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, seperti: transparansi, akuntabilitas, dan kualitas kinerja

---

<sup>12</sup> Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Yogyakarta. FISIPOL Universitas Gadjah Mada, 1984), hlm. 13-15.

<sup>13</sup> Michael Armstrong, *Performance Manajemen*, (London: Kogan Page Ltd, 1994) alihbahasa oleh Toni Setiawan, Cet. I, (Yogyakarta: Tugu Publisher, 1994), hlm. 12 dan T. Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta, BPFE, 2003), hlm. 3-4.

publik serta taat pada hukum, serta meningkatnya tuntutan dalam penyerahan tanggung jawab, kewenangan dan tata cara pengambilan keputusan yang berpedoman kepada prinsip musyawarah dan mufakat.<sup>14</sup>

Demikian pula secara internal birokrasi itu sendiri menjadi bagian penting dalam permasalahan tata kelola keuangan negara. Permasalahan tersebut antara lain adalah pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kewenangan dan penyimpangan yang tinggi dalam menggunakan uang milik negara, rendahnya kinerja sumber daya aparatur negara, sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai, rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja, rendahnya kualitas pelayanan umum, serta rendahnya kesejahteraan pegawai dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan.

Kemudian secara eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga menjadi tantangan sendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Hal tersebut terkait dengan makin meningkatnya ketidakpastian akibat perubahan faktor lingkungan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi dengan cepat, semakin derasnya arus informasi dari manca negara yang dapat menimbulkan infiltrasi budaya dan terjadinya kesenjangan informasi dalam masyarakat (*digital divide*).

Untuk menghadapi semua perubahan-perubahan tersebut tentu membutuhkan regulasi untuk mengarahkan aparatur negara agar memiliki kemampuan pengetahuan dan keterampilan yang handal di bidang pengelolaan keuangan negara.<sup>15</sup> Tujuan utamanya adanya agar semua aparatur negara mampu melakukan antisipasi, menggali potensi ekonomi, dan merumuskan cara baru dalam menyelesaikan setiap masalah keuangan negara sebagai akibat dari tuntutan perubahan. Oleh karena itu, aparatur negara hendaknya meningkatkan daya saing dengan

---

<sup>14</sup> Lihat S. Wibawa, *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*, (Jakarta: Intermedia, 1994) dan Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hlm. 17-19.

<sup>15</sup> Regulasi disusun dengan tujuan untuk merumuskan kebijakan dalam membangun pemahaman, penghayatan dan pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, antara lain: keterbukaan, kebertanggungjawaban atau akuntabilitas, dan ketaatan hukum, serta membuka partisipasi publik seluas-luasnya pada semua kegiatan pembangunan.



melakukan aliansi strategis untuk menggali dan memanfaatkan setiap potensi ekonomi yang kemudian digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Ada beberapa pertanyaan yang hendak diajukan penulis antara lain apakah Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (UU APBN) sudah bisa menjamin pemenuhan semua hak-hak ekonomi masyarakat? Bagaimana UU tersebut mampu mengatur tata cara menggali semua sumber daya ekonomi dan keuangan negara secara optimal? Bagaimana UU tersebut mampu mengatur pemenuhan semua kebutuhan belanja negara secara adil dan proporsional? Dan bagaimana UU tersebut mampu menjamin pelaksanaan manajemen dan tata kelola keuangan negara dilakukan secara adil dan proporsional untuk kesejahteraan rakyat?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, penulis terlebih dahulu ingin menegaskan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan populasi mayoritas Muslim terbesar di dunia. Namun mengapa negara yang dianggap sangat kaya dengan sumber daya alam dan potensi ekonomi tersebut tidak menerapkan konsep APBN Syari'ah? Jawaban sementara adalah sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menerapkan konsep negara Islam dan tidak pula menerapkan konsep negara sekuler. Namun Pancasila sebagai landasan ideologi negara tampaknya telah memuat semangat ideologi Islam, sebagaimana tercermin dalam sila kesatu hingga sila kelima.

Terlebih lagi jika melihat fenomena saat ini, pada kenyataan menunjukkan bahwa perkembangan ekonomi syari'ah di sejumlah negara Muslim, termasuk juga di Indonesia sedang mengalami kemajuan yang cukup pesat. Hal tersebut ditandai dengan berkembangnya lembaga-lembaga keuangan syari'ah yang berdiri seiring dengan upaya percepatan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Lembaga-lembaga keuangan syari'ah bank dan non bank dianggap sebagai instrumen penting yang mendorong kemajuan ekonomi dan menjadi lembaga penunjang keuangan negara.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Hendi Suhendi, *Membangun Paradigma Pembangunan Ekonomi Berwawasan Syari'ah di Indonesia*, makalah Seminar dan Lokakarya Nasional Perkembangan Pemikiran Ekonomi Syari'ah dan Implikasinya di PTAI Kerjasama Fakultas Syari'ah IAIN SGD Bandung dan Bagais Depag RI di Ciloto Puncak 29 November s.d 1 Desember 2004.

Selain itu, daya tarik sistem ekonomi syari'ah merupakan sistem ekonomi yang mandiri dan dianggap memiliki banyak kelebihan dibandingkan dengan sistem ekonomi liberal dan sosialis. Salah satu karakteristik sistem ekonomi syari'ah adalah adanya tuntutan untuk lebih mengutamakan aspek hukum dan etika bisnis Islami. Dalam konteks ini, sistem ekonomi syari'ah menghendaki setiap muslim untuk menerapkan prinsip-prinsip dan asas-asas muamalah dalam setiap praktik kegiatan ekonomi.<sup>17</sup>

Saat ini pertumbuhan dan perkembangan lembaga-lembaga ekonomi yang berbasis syari'ah di Indonesia turut mendorong berkembangnya sektor riil di kalangan masyarakat.<sup>18</sup> Konsep bisnis syari'ah yang dikembangkan dewasa ini ditujukan salah satunya untuk mengimbangi pengaruh praktik ekonomi liberal yang sangat *massive* menguasai sektor-sektor fundamental ekonomi masyarakat.<sup>19</sup> Hal ini tampak pada dominannya pengaruh bisnis korporasi dan monopoli yang menguasai hampir seluruh elemen sektor riil seperti perdagangan retail dan jasa.

Kendatipun sistem ekonomi liberal dan sosialis memegang kendali sistem perekonomian dunia selama beberapa dekade, tetapi kemunculan sistem ekonomi syari'ah memberi "magnet" positif bagi perkembangan ekonomi di negara-negara muslim. Hal ini menunjukkan bahwa sistem ekonomi syari'ah menawarkan suatu konsep politik pembangunan ekonomi yang kompetitif. Salah satu perbedaan yang mendasar antara sistem ekonomi syari'ah dan sistem ekonomi konvensional adalah terletak pada aspek norma filosofisnya, yakni tujuan ekonomi syari'ah berlandaskan pada norma dan etika syari'at (wahyu) yang kemudian berujung kepada keadilan dan keseimbangan dalam ekonomi.<sup>20</sup> Sedangkan tujuan ekonomi

---

<sup>17</sup> Adiwirman Karim, Nenny Kurnia dan Ilham D. Sannang, *Sistem Ekonomi Islam*, makalah dalam Seminar "Perbankan Syari'ah Sebagai Solusi Bangkitnya Perekonomian Nasional" (Jakarta, 6 Desember 2001) hlm. 12.

<sup>18</sup> Juhaya S. Praja, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat: Unit Simpan Pinjam Syari'ah (USPS) dan koperasi Pesantren (Kopontren)*, dalam *BMT dan Bank Islam: Instrumen Lembaga Keuangan Syari'ah*, penyunting: A. Hassan Ridwan dan Deni K. Yusup, (Bandung: Insan Mandiri, 2004), hlm. 26-27.

<sup>19</sup> Syed Haidar Naqvi, *Menggagas Ilmu Ekonomi Islam*, (terj. M. Sjaiful Anam dan M. Uful Mubin, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 35-46.

<sup>20</sup> Djalim Saladin dan Abdus Salam, *Konsep Dasar Ekonomi dan Lembaga Keuangan Islam* (Bandung: Linda Karya, 2000) dan Ahmad Azhar Basyir, *Refleksi Atas Persoalan Keislaman*, (Bandung: Mizan, 1992) hlm. 186.

konvensional berlandaskan pada akal dan pengalaman manusia yang berujung pada utilitarianisme, hedonisme, kapitalisme, sosialisme dan materialisme.

Oleh karena itu, untuk merumuskan konsep APBN Syari'ah yang berdasarkan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum ekonomi syari'ah hendaknya dilakukan dengan mensinergikan antara Ilmu Ekonomi dan Fikih Muamalah. Selama beberapa dekade, kalangan ilmuwan Muslim telah berupaya meredefinisikan kembali Ilmu Ekonomi dengan muatan Fikih Muamalah. Hal ini ditujukan agar ekonomi syari'ah tidak dianggap sebagai barang baru atau asing, namun telah ada dalam sejarah umat muslim sejak zaman kedatangan Islam itu sendiri.

Ada banyak contoh dalam sejarah yang menjelaskan pembahasan ekonomi syari'ah tentang teori konsumsi (*consumption theory*) berpijak pada larangan mengkonsumsi komoditas dan jasa non halal. Sedangkan dalam teori produksi (*production theory*) disebutkan bahwa modal sebagai faktor produksi yang tidak memasukkan uang di dalamnya. Adapun dalam teori distribusi (*distribution theory*) terdapat ketentuan yang mengatur keharusan mengeluarkan zakat, infak, dan shadaqah dari penghasilan.<sup>21</sup>

Ketiga teori ekonomi syari'ah tersebut umumnya menjadi pijakan awal untuk menjelaskan sistem ekonomi syari'ah mulai dari kerangka yang mikro hingga makro. Namun kalangan ahli hukum Islam dewasa ini tampaknya belum banyak mengkaji tentang bagaimana mengimplementasikan prinsip-prinsip dasar ekonomi syari'ah tersebut bisa memberikan sumbangan berharga bagi perkembangan sistem ekonomi modern. Atas dasar itulah, penulis memandang bahwa APBN Syari'ah merupakan obyek yang menarik untuk diteliti melalui studi kritis hukum Islam terhadap UU APBN.

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis dapat mengidentifikasi masalah bahwa konsep APBN Syari'ah tampaknya belum banyak dikaji dan

---

<sup>21</sup> Mohammad Baqir Sadr, *Islam dan Madzhab ekonomi*, (Lampung: YAPI, 1989), hlm. 127-131. Lihat pula penjelasan Ahmad Muhammad Assal, Abdul Karim dan Fathi Ahmad, *Sistem Ekonomi Islam: Prinsip-prinsip dan Tujuannya*, terjemahan Abu Ahmadi dan Umar Sitanggal, (Jakarta: Bina Ilmu, 1980), hlm. 8.

terumuskan secara komprehensif oleh para ahli hukum, baik dari segi teori, landasan, prinsip dan asas, serta tujuan dan manfaatnya menurut konsep hukum ekonomi syari'ah (*fiqh al-muamalah*). Padahal dalam kenyataan, APBN di Indonesia menjadi patokan dasar bagi umat Islam di Indonesia dalam proses pembangunan ekonomi. Adapun masalah utama dalam penulisan ini adalah bagaimana konsep APBN Syari'ah yang dikaji melalui studi kritis hukum Islam terhadap UU APBN.

Penulis memandang bahwa konsep APBN Syari'ah merupakan obyek yang penting untuk diteliti karena tiga alasan sebagai berikut: pertama, konsep APBN Syari'ah belum terumuskan secara sistematis yang diinduksi dari kitab-kitab fikih dan UU APBN di Indonesia; kedua, konsep APBN Syari'ah belum terumuskan dengan jelas baik dari segi argumen-argumen hukumnya, baik secara konsepsional dan institusional menurut dalam hukum ekonomi syari'ah (*fiqh al-muamalah*); dan ketiga, konsep APBN Syari'ah belum terumuskan dengan jelas kedudukannya dalam hierarki hukum Islam dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia.

Dalam penelitian ini, penulis merumuskan beberapa pertanyaan penulisan sebagai berikut:

1. Bagaimana hakikat, urgensi, dan tujuan penyusunan UU APBN menurut hukum ekonomi syari'ah dan politik hukum di Indonesia?
2. Mengapa aplikasi teori-teori hukum ekonomi syari'ah belum banyak digali dan terumuskan secara komprehensif dalam penyusunan UU APBN di Indonesia?
3. Bagaimana tata cara menggali dan mengelola sumber-sumber daya keuangan negara berdasarkan konsep hukum ekonomi syari'ah dalam penyusunan UU APBN di Indonesia?
4. Apa saja hambatan dan strategi politik hukum untuk menyusun UU APBN berbasis hukum ekonomi syari'ah dalam penyusunan UU APBN di Indonesia?
5. Bagaimana kritik hukum ekonomi syari'ah terhadap kebijakan politik hukum anggaran dalam UU APBN di Indonesia?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Menganalisis hakikat, urgensi, dan tujuan penyusunan UU APBN menurut hukum ekonomi syari'ah dan politik hukum di Indonesia;
2. Menganalisis teori-teori hukum tentang APBN berbasis hukum ekonomi syari'ah dan aplikasinya dalam penyusunan UU APBN di Indonesia;
3. Menganalisis tata cara menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan negara berdasarkan konsep hukum ekonomi syari'ah dalam penyusunan UU APBN di Indonesia;
4. Menganalisis hambatan dan strategi politik hukum untuk menyusun UU APBN berbasis hukum ekonomi syari'ah dalam UU APBN di Indonesia;
5. Menganalisis kritik hukum ekonomi syari'ah terhadap kebijakan politik hukum anggaran dalam UU APBN di Indonesia.

Secara akademik, penelitian ini memiliki beberapa kegunaan sebagai berikut: pertama, mengembangkan konsep APBN Syari'ah dalam hukum ekonomi syari'ah kaitannya dengan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia; kedua, mengembangkan konsep APBN Syari'ah sebagai sub kajian fikih muamalah dalam kurikulum dan pembelajaran di Perguruan Tinggi Agama Islam (PTAI); ketiga, mengembangkan wawasan dan pengetahuan tentang konsep APBN Syari'ah dan kemungkinan penerapannya dalam UU APBN di Indonesia.

Kemudian secara praktis hasil penelitian ini juga memiliki kegunaan sebagai berikut: pertama, meningkatkan wawasan dan pengetahuan tentang konsep APBN Syari'ah dalam hukum ekonomi syari'ah; kedua, bagi pemerintah dan anggota parlemen yaitu dapat menjadi masukan dan pertimbangan dalam merumuskan berbagai kebijakan yang ditujukan bagi penyusunan APBN yang sesuai dengan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum ekonomi syari'ah; dan ketiga, mendorong masyarakat untuk menjadikan APBN Syari'ah sebagai model baru RAPBN yang didominasi oleh konsep-konsep Islam.

### **D. Tinjauan Kepustakaan**

Melalui penelusuran penulis, diketahui ada beberapa literatur dan hasil penelitian lainnya yang layak dijadikan rujukan dan erat kaitannya dengan konsep

APBN Syari'ah dalam hukum ekonomi syari'ah kaitannya dengan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia; yaitu: Abu Hassan al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthoniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th). Dalam karyanya, al-Mawardi banyak menjelaskan konsep pengelolaan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Islam, khususnya yang berkenaan dengan APBN pada masa Dinasti Abbasiyah.

Kemudian Taqiyuddin Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi al-Ishlah al-Ra'iy wa al-Ra'iyah* (Beirut: Dar al-Kitab al-Arabiyyat, 1966). Dalam karyanya, Ibnu Taimiyah juga banyak menjelaskan konsep pengelolaan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Islam, khususnya yang berkenaan dengan APBN pada zaman Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah.

Selanjutnya Abdul Athi Muhammad Ahmad, *Al-Fikri al-Siyasi li al-Imam Muhammad Abduh*, (Mesir: al-Haiat al-Mishriyyah, 1978). Ia banyak dijelaskan konsep pengelolaan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Islam, khususnya yang berkenaan dengan APBN Syari'ah yang direduksi dari penafsiran ayat-ayat al-Qur'an. Kemudian Abu Ya'la al-Farraa', *Al-Ahkam al-Shulthaniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), banyak menjelaskan konsep pengelolaan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Islam dan hubungannya dengan lembaga *Bait al-Maal* melalui penalaran terhadap teks-teks ayat al-Qur'an dan Sunnah yang erat kaitannya dengan prinsip keadilan.

Selanjutnya Muhammad Rasyid Ridha, *al-Khilafah aw al-Imamah al-'Uzma*, (Kairo: Mathba'ah al-Manar, t.th). Dalam karyanya, Muhammad Rasyid Ridha banyak menjelaskan konsep pemerintahan yang demokratis dalam sistem ketatanegaraan Islam modern, termasuk yang berkenaan dengan konsep *majelis syura'*, *ahl al-hall wa al-'aqd*, *mahkamah al-mazhalim*, dan kelembagaan negara dalam Islam yang dikaji melalui penalaran terhadap teks-teks ayat al-Qur'an, Sunnah dan penafsiran sejarah politik hukum Islam.

Di kalangan pemikir barat dikenal Anthony H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy* (London: Routledge, 1993). Birch juga banyak menjelaskan konsep lembaga pemisahan kekuasaan, termasuk lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Islam melalui telaah terhadap karya-karya pemikir Islam mengenai proses pengambilan keputusan politik dalam sistem kekuasaan



Islam. Kemudian M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Indianapolis: Liberty Fund, 1998). Dalam buku ini, Vile banyak menjelaskan konsep pemisahan kekuasaan dalam perspektif politik Barat, khususnya yang berkenaan dengan prinsip pemisahan kekuasaan negara, bentuk-bentuk lembaga negara berikut tugas-tugas dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan modern.

Richard Ashcraft, *Revolutionary Politics & Locke's Two Treatises of Government* (Princeton: Princeton University Press, 1986). Ia juga dikenal banyak menjelaskan konsep pemisahan kekuasaan dalam sistem politik Barat, khususnya yang berkenaan dengan lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan modern melalui telaah terhadap pemikiran John Locke. Sedangkan di Indonesia, dikenal Muhammad Azhar, *Filsafat Politik: Perbandingan antara Islam dan Barat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996). Dalam karyanya, ia juga banyak dijelaskan konsep pemisahan kekuasaan, prinsip musyawarah, keterwakilan, dan lembaga kelegislatifan dalam perspektif perbandingan politik Islam dan Barat.

Perbedaan penelitian ini dengan literatur-literatur yang disebutkan di atas adalah penelitian ini bukan hanya menjelaskan konsep APBN Syari'ah kaitannya dengan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia, tetapi juga studi kritis hukum Islam terhadap ketentuan hukum yang terdapat dalam UU APBN. Dengan kata lain, penelitian ini lebih difokuskan pada analisis kritik hukum Islam terhadap ketentuan hukum dalam UU APBN melalui pendekatan historis, normatif, dan komparatif.

## **E. Kerangka Pemikiran**

### **1. Definisi Operasional**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah suatu daftar atau penjelasan terperinci mengenai penerimaan dan pengeluaran negara dalam jangka waktu satu tahun yang ditetapkan dengan Undang-Undang, serta dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat.<sup>22</sup> Selain itu, APBN dapat pula diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran bisa dibaratkan sebagai anggaran rumah tangga ataupun anggaran perusahaan yang memiliki dua sisi, yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran.<sup>23</sup>

Penyusunan anggaran senantiasa dihadapkan pada ketidakpastian pada kedua sisi. Misalnya, sisi penerimaan anggaran rumah tangga akan sangat tergantung pada ada atau tidaknya perubahan gaji/upah bagi rumah tangga yang memilikinya. Demikian pula sisi pengeluaran anggaran rumah tangga, banyak dipengaruhi perubahan harga barang dan jasa yang dikonsumsi. Sisi penerimaan anggaran perusahaan banyak ditentukan oleh hasil penerimaan dari penjualan produk, yang dipengaruhi oleh daya beli masyarakat sebagai cerminan pertumbuhan ekonomi. Adapun sisi pengeluaran anggaran perusahaan dipengaruhi antara lain oleh perubahan harga bahan baku, tarif listrik dan bahan bakar minyak (BBM), perubahan ketentuan upah, yang secara umum mengikuti perubahan tingkat harga secara umum.

Dalam hal ketidakpastian yang dihadapi rumah tangga dan perusahaan bisa menyusun anggaran juga dihadapi oleh para perencana anggaran negara yang bertanggungjawab dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Oleh karena itu, setidaknya terdapat enam sumber ketidakpastian yang berpengaruh besar dalam penentuan volume APBN yakni (a) harga minyak bumi di pasar internasional; (b) kuota produksi minyak mentah yang ditentukan OPEC; (c) pertumbuhan ekonomi; (d) inflasi; (e) suku bunga; dan (f) nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika Serikat (USD).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Yudha Sundana, *Anggaran Pendapatan Belanja Negara*, petikan artikan yang dipublikasikan dalam situs <http://yudha-sun.blogspot.com/2012/06/bab-9-anggaran-pendapatan-dan-belanja.html> diakses tanggal 25 Juli 2012.

<sup>23</sup> Yossi Yusnidar, *Definisi Anggaran Pendapatan Belanja Negara*, dikutip dari <http://zet-blog.blogspot.com/2011/04/definisi-apbn.html> diakses tanggal 25 Juli 2012.

<sup>24</sup> Untuk melihat penjelasan lebih rinci tentang pengertian, ruang lingkup, mekanisme perancangan dan tujuan APBN antara dapat dilihat tulisan dalam <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/2029547-tujuan-dan-prinsip-penyusunan-apbn/> diakses tanggal 25 Juli 2012.

Penetapan angka-angka keenam unsur di atas memegang peranan yang sangat penting dalam penyusunan APBN. Hasil penetapannya disebut sebagai asumsi-asumsi dasar penyusunan RAPBN. Penerimaan dan pengeluaran untuk anggaran negara lazim disebut pendapatan dan belanja. Secara garis besar APBN terdiri dari 5 (lima) komponen utama yaitu: (a) Pendapatan Negara dan Hibah; (b) Belanja Negara; (c) Keseimbangan Primer; (d) Surplus/Defisit Anggaran; dan (e) Pembiayaan.

Berkenaan dengan hal tersebut, menjelaskan APBN Syari'ah bukanlah suatu pranata ekonomi, tetapi merupakan suatu sistem tentang tata cara mengatur dan mengelola segala sumber daya ekonomi dalam suatu negara, yang disusun menjadi rancangan anggaran belanja negara, dan berdasarkan pendapatan devisa yang diperoleh negara. Pertanyaan yang diajukan penulis adalah bagaimana APBN Indonesia disusun dengan paradigma syari'ah? Kemudian dari sisi penerimaan apakah pajak akan terus menjadi pilar APBN? Dan dari sisi pengeluaran apakah pembayaran pokok dan cicilan hutang masih akan mendominasi di samping pos subsidi?

Untuk dapat menjawab persoalan tersebut, Fahmi Amhar menjelaskan bahwa sekurang-kurangnya ada tiga pendekatan yang dapat dilakukan dengan tiga cara sebagai berikut:<sup>25</sup> pertama, dalam APBN Syari'ah yang dihitung adalah pengeluaran berdasarkan asumsi-asumsi kebutuhan dari yang menurut syari'ah paling vital dan urgen ke yang hanya bersifat pelengkap. Untuk menghitung pos pengeluaran digunakan rasio-rasio ideal berdasarkan data wilayah dan kependudukan, proyeksi siklus jangka panjang dan menengah, serta harga pasar rata-rata saat ini; kedua, pos penerimaan APBN Syari'ah disusun berdasarkan pos-pos yang ditetapkan menurut ketentuan syari'ah; dan ketiga, standar mata uang Dinar menjadi alat tukar terhadap Rupiah dalam simulasi perhitungan APBN Syari'ah. Tujuan penggunaan mata uang Dinar adalah untuk memudahkan mendapatkan gambaran berapa nilai tersebut dan juga untuk membandingkan dengan APBN Republik Indonesia saat ini.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Fahmi Amhar, *Meramu APBN Syari'ah*, pertikan artikel yang dipublikasikan dalam <http://hizbut-tahrir.or.id/2010/10/10/meramu-apbn-syari'ah/> diakses tanggal 25 Juli 2012.

<sup>26</sup> *Ibid*

Mengacu kepada ketiga aspek di atas, beberapa tahun ke depan boleh jadi akan terbentuk pergeseran kebijakan politik ekonomi di Indonesia. Dengan populasi muslim cukup besar, tidak menutup kemungkinan akan diberlakukan standar mata uang emas, yaitu Dinar. Alasannya, penggunaan Dinar Emas dalam APBN Syari'ah tidak akan lekang oleh zaman dan inflasi. Sementara APBN dalam Rupiah yang dikonversi kepada mata uang US Dollar akan senantiasa terkoreksi oleh inflasi. Sebagai contoh saja, pada Agustus 2010, kurs Dinar yang merupakan emas 22 karat seberat 4,25 gram adalah sekitar Rp 1.500.000 per Dinar. Hal ini menjadi fakta otentik standar mata uang Dinar Emas relatif lebih tahan dan stabil dari gejala inflasi.

Selain itu, dalam APBN Syari'ah juga ada pendapatan dan harta milik negara yang diakuntasikan dengan natura, karena memang tak semua penerimaan atau pengeluaran harus berupa uang. Misalnya, zakat juga tidak harus berupa uang, tetapi dapat juga tanaman atau ternak. Demikian juga *jizyah* dan *kharaj* bukan hanya bisa dibayar dalam bentuk pajak atas hasil panen, hasil perdagangan, atau hasil jasa, tetapi juga dapat pula dibayarkan dengan pakaian. Oleh sebab itu, angka-angka yang digambarkan dalam konsep Rancangan APBN Syari'ah hanya untuk standarisasi nilai saja, yang memang sangat tepat bila menggunakan Dinar karena ia merupakan kurs mata uang yang dianggap stabil dalam sistem ekonomi syari'ah.

Dengan demikian penulis dapat merumuskan bahwa dilihat dari perspektif hukum ekonomi syari'ah, APBN hendaknya tidak harus selalu dihabiskan pada tahun anggaran berjalan, tetapi pengelolaan dan penggunaannya dapat disesuaikan dengan kebutuhan domestik dan memprioritaskan program pembangunan yang sifatnya primer (*dharuriyyah*). Oleh karena itu, penerimaan dalam APBN menurut hukum ekonomi syari'ah tentunya tidak harus selalu mempertimbangkan faktor *balance* dengan kolom pengeluaran, namun boleh saja di suatu masa terjadi kelebihan devisa (*surplus*), di mana sisi yang lainnya justru terjadi minus karena ada bencana, paceklik atau perang. Dengan demikian negara perlu menunda sebagian pengeluaran atau meminjam atau menarik pajak dari masyarakat yang mampu untuk kepentingan negara dan masyarakat miskin.

## 2. Kerangka Teori (*Grand, Middle, dan Applicative Theory*)

Dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian sebagaimana diuraikan di atas, penulis menggunakan teori-teori berikut: pertama, untuk teori utama (*grand theory*) digunakan teori negara hukum (*nazhariyyah al-ahkam al-sulthaniyyah*); kedua, untuk teori menengah (*middle range theory*) digunakan teori pemisahan kekuasaan (*nazhariyyah tafqirah al-sulthaniyyah*); dan untuk teori aplikasi (*applicative theory*) digunakan teori politik hukum ekonomi (*nazhariyyah siyasaḥ syar'iyah fi fiqh al-dusturiyyah al-maaliyah*).

Untuk menjelaskan teori utama (*grand theory*) perumusan konsep APBN Syari'ah digunakan teori negara hukum (*nazhariyyah al-ahkam al-sulthaniyyah*). Dalam hal ini, penulis mengadopsi pemikiran al-Mawardi, Al-Maududi, Albert. V Dicey, Sri Soemantri, Jimly Ash-Shiddiqiey, dan Bagir Manan. Menurut mereka, faham dasar negara hukum adalah bahwa yang berkuasa adalah hukum. Pemerintah melaksanakan kekuasaan yang dimiliki atas dasar, serta dalam batas-batas hukum yang berlaku. Dalam negara hukum setiap tindakan pemerintah maupun rakyat didasarkan atas ketentuan-ketentuan hukum dalam upaya untuk mencegah adanya tindakan yang sewenang-wenang dari pihak pemerintah (penguasa) serta tindakan rakyatnya menurut kehendaknya sendiri.

Secara umum negara hukum dikatakan mempunyai empat ciri:<sup>27</sup> pertama, pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku; kedua, masyarakat dapat naik banding di pengadilan terhadap keputusan pemerintah dan pemerintah taat terhadap keputusan hakim; ketiga, hukum sendiri adalah adil dan menjamin hak-hak asasi manusia; keempat, kekuasaan hakim independen dari kemauan pemerintah. Ciri yang pertama dapat menjamin kepastian hukum dan mencegah kesewenangan penguasa. Ciri kedua menunjukkan bahwa penguasa pun berada di bawah hukum, bahwa penggunaan kekuasaan di negara itu harus dipertanggungjawabkan dan tidak tanpa batas.

Di samping itu, terdapat dua gagasan negara hukum di dunia yaitu negara hukum dalam negara hukum dalam tradisi Anglo Saxon yang disebut dengan *rule*

---

<sup>27</sup> Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara dalam Perspektif Negara Hukum*, Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 17-18.

*of law* dan tradisi Eropa Kontinental yang disebut *rechtsstaat*. Albert. V Dicey memperkenalkan teori yang dikenal dengan *rule of law*. Teori ini mensyaratkan, bahwa negara hukum mempunyai tiga unsur, unsur-unsur yang harus terdapat dalam *rule of law* adalah: pertama, supremasi hukum (*supremacy of law*); kedua, persamaan di depan hukum (*equality before the law*); dan ketiga, konstitusi yang didasarkan hak-hak perorangan (*constitution based on individual rights*).

Sedangkan Miriam Budiardjo<sup>28</sup> yang mengutip pendapat A.V. Dicey telah menjelaskan unsur-unsur *rule of law* mencakup hal-hal sebagai berikut: pertama, supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) yakni tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; kedua, kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat; dan ketiga, terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Istilah negara hukum (*rechtsstaat*) dalam tradisi Eropa Kontinental hadir sebagai hasil perjuangan menentang absolutisme. Teori ini diperkenalkan oleh Immanuel Kant. Sebagai salah satu pemikir terkemuka Eropa, Kant menggali ide negara hukum yang sudah dikenal di Yunani pada zaman Plato dengan istilah *nomoi*. Dalam pandangan Immanuel Kant, negara hukum hanya dimanfaatkan untuk menegakkan keamanan dan ketertiban di masyarakat (*rust en order*) sehingga dikenal dengan istilah “Negara Jaga Malam” (*nachtwakerstaat*).

Setelah Immanuel Kant muncul Julius Stahl yang mengemukakan bahwa pokok-pokok utama negara hukum (Barat) yang mendasari konsep negara hukum yang demokratis ialah:<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Lihat penjelasan A.V. Dicey tentang unsur-unsur *the rule of law*, sebagaimana dijelaskan dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1999), hlm. 11-15.

<sup>29</sup> Gambaran negara hukum yang menganut ajaran demokrasi tampak pada pemisahan kekuasaan negara sebagaimana dirumuskan dalam konsep *Trias Politica* yang dikembangkan oleh Montesquieu pada abad ke-17 yang didasarkan kepada sistem konstitusi Inggris yang memisahkan kekuasaan monarki, parlemen dan pengadilan. Menurutnya, masing-masing kekuasaan tersebut bersifat independent dan sejajar di mana tidak boleh ada dominasi kekuasaan antara satu sama lain. Lihat dalam M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Indianapolis: Liberty Fund, 1998), hlm. 17-20.



1. Berdasarkan hak asasi sesuai pandangan individualistik (John Locke);
2. Untuk melindungi hak asasi perlu *trias politica* Montesquieu dengan segala variasi perkembangannya;
3. Pemerintahannya berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dalam *rechtsstaat materiil* dan ditambah prinsip *doelmatig bestuur* di dalam *sociale verzorgingsstaat*; dan
4. Apabila di dalam menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi.

Selain pendapat tersebut di atas, terdapat beberapa ahli Indonesia yang merumuskan apa itu negara hukum. Misalnya, Sri Soemantri menjelaskan unsur-unsur terpenting negara hukum ada empat, yaitu:

1. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya hendaknya berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara; dan
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Kemudian menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum. Keduabelas prinsip pokok itu merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Adapun duabelas prinsip tersebut adalah: (1) supermasi hukum (*supremacy of law*); (2) persamaan dalam hukum (*equality before the law*); (3) asas legalitas (*due process of law*); (4) pembatasan kekuasaan; (5) organ-organ eksekutif independen; (6) peradilan bebas dan tidak memihak; (7) peradilan tata usaha negara; (8) peradilan tata negara (*constitutional court*); (9) peradilan hak asasi manusia; (10) bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*); (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*welfare rechtsstaat*); dan (12) transparansi dan kontrol sosial.

Menurut pendapat Bagir Manan bahwa unsur-unsur dan asas-asas dasar negara hukum adalah sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignify*);

2. Asas Kepastian Hukum. Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat;
3. Asas Similia Similibus (Asas Persamaan). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif);
4. Asas Demokrasi. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan; dan
5. Pemerintah dan pejabat pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat.

Selanjutnya, dengan semakin luasnya desakan kebutuhan perlindungan warga negara atas hukum, maka *International Commisison of Jurist* dalam konfrensi di Bangkok pada tahun 1965 memberikan rumusan tentang ciri-ciri pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, di mana konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Adapun dalam konteks sistem hukum Indonesia negara hukum diartikan dengan *rechststaat*. Konsep negara hukum di Indonesia secara konstitusional ada sejak dideklarasikan Undang-Undang Dasar 1945. Terbukti dalam Penjelasan UUD 1945 disebut bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Meskipun dalam naskah UUD 1945 yang asli tidak ditemukan istilah negara hukum tetapi pencatuman beberapa kalimat dalam Penjelasan merupakan penegasan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Selain itu, ciri-ciri umum negara hukum juga dapat ditemukan dalam UUD 1945: pertama, pengakuan terhadap hak-hak dan kewajiban warga negara; kedua, adanya pembagian kekuasaan, di mana keberadaan lembaga-lembaga negara

tersebut menunjukkan adanya pembagian kekuasaan; ketiga, setiap perbuatan atau tindakan pemerintah hendaknya berdasarkan hukum dan undang-undang; dan keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.

Mengacu kepada teori negara hukum di atas, penulis berpendapat bahwa dalam proses penyusunan APBN hendaknya mengacu kepada semua ketentuan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Argumen penulis adalah bahwa ketika pemerintah dan parlemen menyusun Rancangan APBN sudah pasti akan terjadi benturan-benturan kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Atas dasar itu, baik pemerintah maupun parlemen hendaknya lebih mengutamakan prinsip musyawarah dan mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan.

Selanjutnya untuk menjelaskan konsep APBN Syari'ah, teori menengah (*middle range theory*) yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori pemisahan kekuasaan (*nazhariyyah tafqirah al-sulthaniyyah*), yang mengacu kepada Al-Mawardi, Ibnu Taimiyah, Montesquie, John Locke, Adolph Merkel dan Carl Scmith. Menurut keempat tokoh tersebut, segala bentuk pengambilan keputusan hendaknya ditetapkan berdasarkan konsensus antara pemimpin dengan rakyatnya. Kedudukan Raja/Sultan/Kaisar sebagai kepala negara hendaknya diimbangi oleh parlemen sebagai representasi suara rakyat. Demikian pula dalam penegakan hukum yang independen, Hakim menjadi pemegang kekuasaan kehakiman yang bebas.

Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, telah menjelaskan bahwa konsep pemerintahan dan negara hendaknya berpijak pada kekuasaan Allah yang diwakili oleh Khalifah. Khalifah, menurutnya representasi dari kekuasaan Allah. Oleh karena itu, otoritas khalifah (*huquq al-imam*) mewakili otoritas ketuhanan (*huquq-u-Allah*) dalam urusan kemanusiaan. Namun, pemenuhan hak dan kewajiban penguasa (*khalifah*) kepada rakyatnya (*ummah*) dalam sistem ketatanegaraan Islam, hendaknya dijabatani oleh adanya penasehat khalifah (*wazir*) dan wakil rakyat (*ahl al-hall wa al-'aqd* dan *majelis syura'*). Berdasarkan teori ini, model pemisahan kekuasaan hendaknya disepakati melalui prinsip keterwakilan (*syura'*) dan konsensus (*ijma'*) antara ketiga elemen kekuasaan politik itu, sehingga tidak

ada dominasi kekuasaan oleh salah satu pihak, terutama dalam proses pengambilan keputusan.<sup>30</sup>

Demikian pula Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasat al-Syar'iyah*, telah menjelaskan gagasan *ahl al-syawkah* sebagai pengganti lembaga *ahl al-hall wa al-'Aqd*. Ia menegaskan bahwa seorang penguasa – apapun namanya – baik *amir*, *malik*, atau *sultan*, hendaknya memiliki semacam ikatan emosional dan politik antara dirinya dengan rakyat dan adanya dukungan orang-orang yang berpengaruh atas mereka (*ahl al-syawkah*). Jika ikatan emosional itu lepas, maka legitimasi politiknya akan lepas dan jatuh. Oleh sebab itu, menurut Ibnu Taimiyah, ikatan emosional dan politik harus tetap dijaga melalui sebuah kesepakatan (*al-ijma'*) dalam bentuk tindakan yang mencerminkan ikatan emosional dan politik itu serta menempatkan dirinya seolah-olah orang yang disewa oleh rakyat melalui *ahl al-syawkah*.<sup>31</sup>

Di kalangan pemikir Barat sangat populer nama Montesquie. Ia telah menjelaskan teori pemisahan kekuasaan (*the separation of power* atau *trias politica*) bahwa tidak ada satupun kekuasaan yang dominan dan abadi.<sup>32</sup> Menurutny, suatu kekuasaan dapat berdiri tegak apabila didasarkan kepada tiga prinsip, yaitu kebebasan (*liberty*), persamaan (*equality*) dan kesetaraan (*fraternity*). Ketiga prinsip itu melahirkan sebuah tesis bahwa setiap kekuasaan akan terikat dan dibatasi oleh kekuasaan lainnya dalam suatu pola hubungan yang telah disepakati berdasarkan pemenuhan hak dan kewajiban masing-masing. Di era modern, teori ini tampaknya menjadi dasar dilakukannya pemisahan kekuasaan lembaga negara, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

<sup>30</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1967) hlm. 5. Teori khilafah dapat dilihat pula dalam Abu Ya'la Al-Farraa', *Al-Ahkam al-Shulthaniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, t.th) hlm.19, Taqiyuddin Ibnu Taimiyah, *Al-Siyasat Al-Syar'iyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyyat, 1966) h.161, Imam Al Ghazali, *Al-Iqtishaad fil I'tiqad* (Beirut: Dar al-Fikr, 1976) hlm. 97, Imam Al-Qurthubi, *Tafsir Al-Qurthubi*, juz 1 (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyyat, t.th) hlm. 264, dan Abdurrahman Abdul Khaliq, *Al-Syura* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyyat, t.th), hlm. 26.

<sup>31</sup> Taqiyudin Ibn Taymiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'I wa al-Ra'iyah*, cet. IV, (Mesir: Dar al-Kitab al-Araby, 1979), hlm. 162 dan Taqiyudin Ibn Taimiyah, *Majmu' Fatawa Syaikh al-Islam Ahmad Ibn Taimiyah*, Vol. X, (Rabat: 1981), hlm. 266.

<sup>32</sup> Montesquie adalah salah seorang pemikir Barat dari Perancis pada abad ke-17 yang banyak menjelaskan teori pemisahan kekuasaan (*the separation of power theory*). Montesquie dalam Alec Stone Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000) dan MJC Vile *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Indianapolis: Liberty Fund, 1998) yang dikutip dari [http://en.wikipedia.org/wiki/Separation\\_of\\_powers](http://en.wikipedia.org/wiki/Separation_of_powers), yang diakses tanggal 12 Januari 2010.

Sedangkan John Locke<sup>33</sup> dikenal sebagai salah seorang pemikir Barat pada abad ke-17 yang juga banyak menjelaskan tentang konsep hak alami (*natural rights*) dalam ajaran filsafat sosial dan politik (*social and political philosophy*). Menurut Locke, kehidupan manusia (*human nature*) mencirikan suatu pikiran dan sikap toleran. Oleh karena itu, setiap manusia pada hakikatnya dilahirkan memiliki hak hidup (*the rights to life*), hak untuk bebas (*liberty rights*), dan hak untuk memiliki (*property rights*). Dalam konteks politik, revolusi bukan semata-mata hak, tetapi kewajiban yang bersifat umum. Oleh karena itu, stabilitas politik hanya dapat dilakukan melalui adanya kontrol dan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*). Atas dasar itu, stabilitas politik hanya dapat dicapai – salah satunya dengan kontrak sosial (*social contract*).

Kemudian menurut teori konstitusi (*stufentheory*) yang dikembangkan oleh Adolp Merkel dan Carl Schmitt yang dikenal tokoh Madzhab Wina pengikut ajaran hukum murni – Hans Kelsen yang dikenal sangat positivistik.<sup>34</sup> Menurut Merkel dan Schmitt, konstitusi merupakan sistem hukum disusun secara hierarkies dan piramidal, bersifat universal dan sistematis, di mana hukum yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.

Dalam konstitusi tersebut mesti dimuat aspek-aspek yang menggaransi dengan kehendak rakyat dan penguasa melalui konsensus (*social contract*). Pengaruh teori ajaran hukum positif Hans Kelsen terhadap madzhab Wina tampak pada perumusan norma dasar (*grundnorm*) dalam wujud konstitusi (*constitution*) yang ditetapkan kepala negara (eksekutif), wakil rakyat (yudikatif), dan hakim atau ahli hukum (yudikatif).<sup>35</sup>

Berdasarkan kepada teori pemisahan kekuasaan di atas, penulis berpendapat bahwa dalam proses penyusunan APBN hendaknya dilakukan dengan cara

---

<sup>33</sup> Richard Ashcraft, *Revolutionary Politics & Locke's Two Treatises of Government*. (Princeton: Princeton University Press, 1986) G. A. Cohen, 'Marx and Locke on Land and Labour', in his *Self-Ownership, Freedom and Equality*, (USA: Oxford University Press, 1995). Lihat pula Leo Strauss, *Natural Right and History*, chap. 5B (Chicago: University of Chicago Press, 1953), hlm. 128-130.

<sup>34</sup> Teori konstitusi Madzhab Wina dikutip penulis dari Lili M. Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum* (Bandung: Alumni, 1985) hlm. 15 dan *Filsafat Hukum, Madzhab dan Refleksinya* (Bandung: Rosda Karya, 1993) hlm. 118.

<sup>35</sup> *Ibid*



musyawarah dan mufakat (*consensus*) antara lembaga tinggi negara, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam beberapa kasus adakalanya proses pengambilan keputusan di parlemen seringkali berujung pada pengambilan suara terbanyak (*voting*).

Berkenaan dengan hal tersebut, penulis ingin menegaskan di sini bahwa ketika legislatif, eksekutif, dan yudikatif menyusun Rancangan APBN sudah pasti akan terjadi benturan-benturan kepentingan dalam proses pengambilan keputusan. Atas dasar itu, pihak legislatif, eksekutif, dan yudikatif hendaknya lebih mengutamakan prinsip musyawarah dan mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan.

Selanjutnya untuk menjelaskan konsep APBN Syari'ah, teori aplikasi (*applicative theory*) yang digunakan teori politik hukum ekonomi (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-dusturiyyah al-maalayah*), yang mengacu kepada Al-Maududi, Ali Abd al-Raziq, Hans Kelsen, dan didukung dengan teori *mashlahah* Al-Ghazali, Al-Syatibi dan Al-Thufi. Menurut tokoh-tokoh tersebut, segala bentuk pengambilan keputusan dalam menyusun APBN hendaknya ditetapkan berdasarkan konsensus antara pemimpin dengan rakyatnya.

Menurut Abul 'Ala Al-Maududi,<sup>36</sup> agama dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Islam sebagai agama yang universal mengatur seperangkat prinsip-prinsip dan asas-asas dalam masalah hukum ketatanegaraan. Sedangkan negara merupakan salah satu wadah untuk menjamin tujuan tegaknya syari'at dalam kehidupan manusia. Atas dasar itu, al-Maududi menawarkan teori kedaulatan tuhan (teokrasi) dalam merumuskan kebijakan keuangan negara, yang mana al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber dari segala sumber hukum hendaknya menjadi landasan utama dalam konstitusi dan penyelenggaraan negara Islam.

Berbeda dengan Al-Maududi, Ali Abd al-Raziq<sup>37</sup> yang mengatakan bahwa agama dan negara adalah dua hal yang terpisah satu sama lain. Agama erat

---

<sup>36</sup> Resolusi Obyektif atau Referendum merupakan eksperimen konsensus politik yang digunakan Al-Maududi untuk mengantarkan rakyat Pakistan menuju sebuah Negara Islam modern yang menggunakan syari'at Islam di bawah Konstitusi Republik Islam Pakistan. Lihat penjelasan Abul 'Ala al-Maududi, "*Islam and Constitution*" (Lahore: Lahore University Press, 1992), hlm. 479-480 dan Kurshid Ahmad, (ed.), *Islamic Perspectives*, (London: The Islamic Foundation, 1979), hlm. 3.

<sup>37</sup> Ali 'Abdul Raziq, *Al-Islam wa Ushul al-Hukm: Bahts fi al-Khilafah wa al-Hukumah*, (Mesir: Mathba'ah Mishriyyah, 1925), hlm. 117-119.



kaitannya dengan hubungan manusia dengan Tuhan (*habluminallah*), sedangkan negara erat kaitannya dengan hubungan antara sesama manusia (*habluminannas*). Menurutnya, agama hanya mengatur aspek-aspek yang berkaitan dengan nilai-nilai yang sifatnya vertikal (*ibadah*) dan individual (*personal*). Bahkan tidak ada satu ayat dan haditspun yang secara eksplisit mengharuskan mendirikan negara Islam. Sedangkan negara termasuk dalam urusan yang sifatnya horisontal dan masalah-masalah publik (*muamalah*). Atas dasar itu, Ali Abd al-Raziq menolak konstitusionalisasi syari'ah dalam hukum tata negara. Ia lebih memilih segi substansinya dan tidak mengutamakan bentuk formalnya.

Diperkuat oleh Hans Kelsen yang dikenal sebagai salah seorang pemikir Barat keturunan Yahudi dari Austria pada abad ke-17 yang juga banyak menjelaskan tentang teori hukum positif (*legal positivism theory*), khususnya tentang teori hukum norma dasar (*groundnorm*) dan konstitusi (*constitution*). Teori hukum Hans Kelsen sangat dipengaruhi oleh ajaran hukum murni (*natural law*) Thomas Hobbes. Ajaran hukum murni (*natural law*) dibagi dua golongan yakni aliran hukum positif (*legal positivism theory*) dan aliran hukum realis (*legal realism theory*).

*Legal Positivism Theory* diperkenalkan oleh H.A.L. Hart yang menyatakan bahwa (1) hukum adalah fakta-fakta sosial (*social facts*) yang terdiri dari pene-gakan hukum, moralitas dan norma-norma sosial lainnya. (2) ukuran kepastian hukum hanya bisa digaransi oleh patokan moral (*moral considerations*). Menurut Kelsen, kedua poin di atas diaktualisasikan dalam bentuk norma dasar (*ground-norm* atau *constitution*). Kelsen memandang bahwa hak-hak hukum (*legal rights*) bagi setiap individu dapat dibuat dan ditentukan oleh manusia itu sendiri dalam konstitusi negara.<sup>38</sup>

Sedangkan menurut teori *mashlahah* dari Najamuddin al-Thufi dijelaskan bahwa menegakan syari'at termasuk dalam kategori tujuan primer (*dharuriyyah*) yang ditujukan untuk kemaslahatan bagi seluruh manusia dan tidak bertentangan

---

<sup>38</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Lawbook Exchange Ltd., 2005), Robert S. Summers, *Instrumentalism and American Legal Theory* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1982), David Lyons, *Moral Aspects of Legal Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993) dan Neil MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory* (Oxford: Oxford University Press, 1979) dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/Jurisprudence>.

syari'at.<sup>39</sup> Dalam konteks hukum Islam, menerapkan syari'at dalam kehidupan bukan hanya bagian terpenting dalam hubungan antara Allah dengan manusia (*habluminallah*) yang sifatnya *ta'abbudi*, tetapi juga hubungan antara manusia dengan manusia (*hablu-minannas*) serta manusia dengan alam (*habluminal'alam*) yang sifatnya *ta'aqquli*. Namun ia memberikan catatan bahwa maslahat hanya berlaku dalam urusan muamalah dan tidak berlaku dalam urusan ibadah.

Untuk menjamin tujuan negara dalam Islam, maka keberadaan *majelis syura'* tersebut hendaknya ditujukan untuk kemaslahatan umum yang dilakukan oleh penguasa (*khalifah* atau *sultan*), wakil rakyat (*ahl al-hall wa al-'aqd*), hakim (*qadhi*), dan ulama (*fatwa*). Dalam konteks ini, Allah diposisikan sebagai pembuat hukum yang memiliki otoritas sangat absolut. Sedangkan penguasa (*khalifah* atau *sultan*), wakil rakyat (*ahl al-hall wa al-'aqd*), hakim (*qadhi*), dan ulama (*fatwa*) tampaknya diposisikan sebagai pemegang otoritas bagi terpeliharanya syari'at dalam konteks ketatanegaraan dan kemasyarakatan.

Berkenaan dengan hal tersebut, penulis mengutip teori maslahat Imam al-Syatibi, *al-Muwafaqat*<sup>40</sup> dan *al-Ghazali, al-Mustasfa*,<sup>41</sup> yang keduanya banyak menjelaskan teori tujuan hukum Islam (*maqashid al-syari'ah*), bahwa tujuan-tujuan syari'at ada yang bersifat *dharuriyyah*, *hajiyyah*, dan *tahsiniyyah* – yang berpijak kepada lima tujuan syari'at yakni: *pertama*, memelihara agama (*hifzh al-din*); *kedua*, memelihara jiwa (*hifzh al-nafs*); *ketiga*, memelihara keturunan (*hifzh al-nasl*); *keempat*, memelihara akal (*hifzh al-'aql*); dan *kelima*, memelihara harta (*hifzh al-maal*). Tujuan hukum Islam melalui peran pemerintah dalam menyusun APBN Syari'ah merupakan suatu kebutuhan primer (*qashdu al-dharuriyyah* atau *maslahat al-dharuriyyah*).

---

<sup>39</sup> Mustafa Zaid, *Al-Maslahah fi al-Tasyri' al-Islami wa Najmuddin al-Tufi* (Mesir: Dar al-Fikr al-Arabi, 1959) h. 68-74, dan Najmuddin Al-Thufi, *Syarh al-Arbain an Nawawiyah*, dalam Abdul Wahhab Khallaf, *Masadir al-Tasyri' al-Islami Fima la Nassa fih* (Kuwait: Dar al-Qalam, 1972), h.105 dan Ahmad Abd al-Rahim al-Sayih, *Risalat fi Ri'ayat al-Maslahat li al-Imam at-Tufi* (Mesir: Dar al-Misriyah li al-Bananiyah, 1993), hlm.13-47.

<sup>40</sup> Abu Ishaq al-Syathibi, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, t.th.), Juz II, hlm. 7.

<sup>41</sup> Menurut al-Ghazali, maslahat makna aslinya merupakan menarik manfaat atau menolak madarat. Akan tetapi yang dimaksud maslahat dalam hukum Islam adalah setiap hal yang dimaksudkan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Setiap hukum yang mengandung tujuan memelihara kelima hal tersebut disebut maslahat. Al-Ghazali, *al-Mustasfa*, (Beirut: Dar al-Fikr, tt.), hlm. 286-287.

Sebagaimana dijelaskan oleh Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam*, ia menjelaskan prinsip-prinsip hukum Islam, yaitu:<sup>42</sup> *pertama*, prinsip tauhid (QS 5: 47);<sup>43</sup> *kedua*, prinsip keadilan (QS 5: 8);<sup>44</sup> *ketiga*, prinsip kebebasan/*al-hurriyah* (QS 2: 256);<sup>45</sup> *keempat*, prinsip persamaan/*al-musawat* (QS 49:13);<sup>46</sup> *kelima*, prinsip amar ma'ruf nahi munkar (QS 3 : 114);<sup>47</sup> *keenam*, prinsip saling tolong-menolong/*al-ta'awun* (QS 5 : 2);<sup>48</sup> *ketujuh*, prinsip musyawarah (QS 42 : 38);<sup>49</sup> dan *kedelapan*, prinsip toleransi/*al-tasamuh* (QS 60 : 8).<sup>50</sup>

Selain itu, penerapan prinsip-prinsip hukum tata negara Islam hendaknya juga mengacu kepada kaidah-kidah hukum Islam, yakni "tindakan imam terhadap

<sup>42</sup> Juhaya S. Praja, *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: UNISBA Press, 1996). Lihat pula Muhammad Muslehudin, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis*, (terj. Yudian Wahyudi Asmin), (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1992) hlm. 277-278 dan Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam Jilid II*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997) hlm. 9.

<sup>43</sup> Terjemah: "Dan hendaklah orang-orang pengikut Injil, memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah didalamnya. Barangsiapa tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, Maka mereka itu adalah orang-orang yang fasik".

<sup>44</sup> Terjemah: "Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) Karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. berlaku adillah, Karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan".

<sup>45</sup> Terjemah: "Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus, dan Allah Maha mendengar lagi Maha Mengetahui".

<sup>46</sup> Terjemah: "Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal".

<sup>47</sup> Terjemah: "Mereka beriman kepada Allah dan hari penghabisan, mereka menyuruh kepada yang ma'ruf, dan mencegah dari yang munkar dan bersegera kepada (mengerjakan) pelbagai kebajikan; mereka itu termasuk orang-orang yang saleh".

<sup>48</sup> Terjemah: "Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu melanggar syi'ar-syi'ar Allah dan jangan melanggar kehormatan bulan-bulan haram, jangan (mengganggu) binatang-binatang had-ya, dan binatang-binatang qalaa-id, dan jangan (pula) mengganggu orang-orang yang mengunjungi Baitullah sedang mereka mencari kurnia dan keredhaan dari Tuhannya dan apabila kamu Telah menyelesaikan ibadah haji, maka bolehlah berburu. dan janganlah sekali-kali kebencian(mu) kepada sesuatu kaum Karena mereka menghalang-halangi kamu dari Masjidil Haram, mendorongmu berbuat aniaya (kepada mereka). dan tolong-menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebajikan dan takwa, dan jangan tolong-menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran. dan bertakwalah kamu kepada Allah, Sesungguhnya Allah amat berat siksa-Nya".

<sup>49</sup> Terjemah: "Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang kami berikan kepada mereka".

<sup>50</sup> Terjemah: "Allah tidak melarang kamu untuk berbuat baik dan berlaku adil terhadap orang-orang yang tiada memerangimu Karena agama dan tidak (pula) mengusir kamu dari negerimu. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berlaku adil".

rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan" (*tasharruf al-imami 'ala ra'iyati manuutun bi al-maslahati*). Kaidah tersebut didukung dengan kaidah "perbuatan yang mencakup kepentingan orang lain lebih utama daripada hanya kepentingan sendiri" (*al-muta'addi afdhalu min al al-qashiri*). Sehingga tujuan *majelis syura'* dalam hukum tata negara Islam hendaknya mengacu kepada kaidah hukum "apa-apa yang tidak bisa diambil seluruhnya, maka jangan ditinggalkan seluruhnya" (*maala yudraku kulluhu la yutraku kulluhu*).<sup>51</sup> Berdasar ketiga kaidah tersebut, setiap orang adalah pemimpin yang memiliki hak dan kewajiban yang sama, tetapi hal itu hendaknya ditujukan untuk kemaslahatan umum (*maslahat al-ammah*).

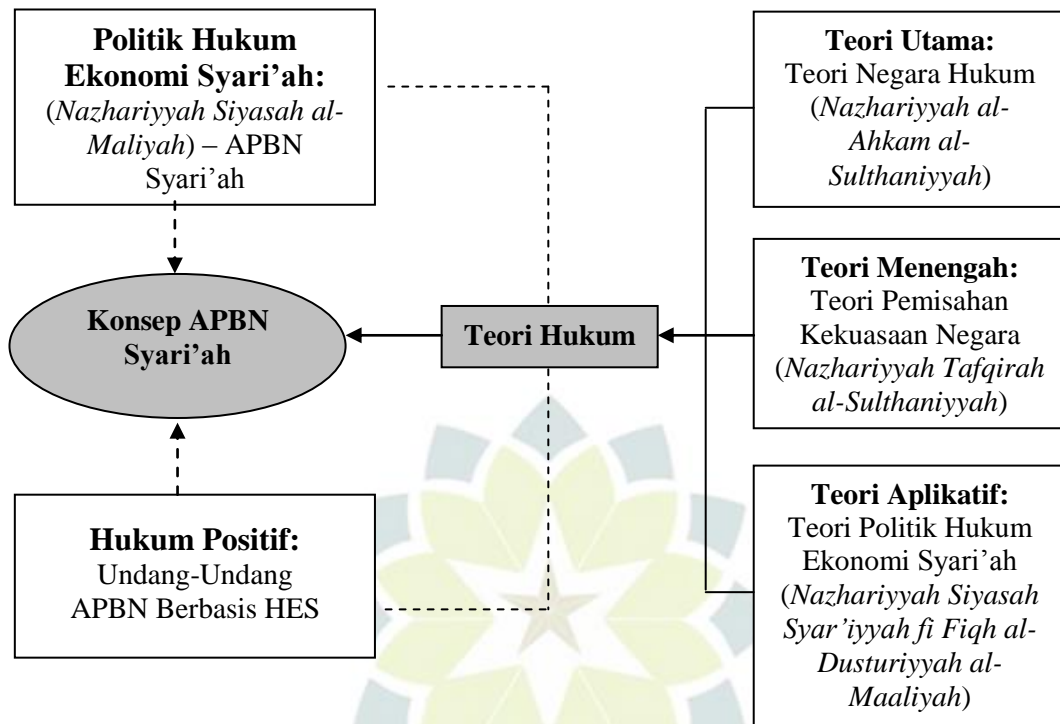
Berdasarkan prinsip-prinsip dan asas-asas politik hukum ekonomi syari'ah tersebut, maka penyusunan APBN dalam hukum tata negara Islam hendaknya ditujukan untuk keadilan, kebaikan dan kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Untuk mencapai tujuan kemaslahatan, maka penyusunan APBN Syari'ah di Indonesia tampaknya bukan hanya didasarkan kepada prinsip-prinsip demokrasi yang dianut dalam asas tunggal Pancasila dan UUD 1945, akan tetapi disandarkan pula kepada politik hukum ekonomi syari'ah. Politik hukum ekonomi yang dimaksud adalah kehendak penguasa dan kesadaran hukum umat muslim yang untuk memasukan norma-norma hukum Islam ke dalam APBN Indonesia.

Mengacu kepada teori-teori hukum di atas, penulis berpendapat bahwa tujuan umum dari penyusunan APBN adalah untuk memelihara kelangsungan masa depan negara dan menjamin kesejahteraan ekonomi seluruh rakyat sesuai dengan tujuan untuk kemaslahatan umum (*maslahat al-ammah*) dalam politik ekonomi syari'ah (*siyasah al-syar'iyyah fi fiqh al-dusturiyyah wa al-maaliyah*). Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa pemerintah dan parlemen hendaknya menyusun Rancangan UU APBN lebih mengutamakan prinsip musyawarah dan mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan.

---

<sup>51</sup> Mukhlis Usman, *Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyyah* (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), Asjmuni Rahman, *Kaidah-kaidah Fiqih (Qawa'id al-Fiqhiyyah)* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976). Lihat pula Dijelaskan dalam Kitab *Tabshirah al-Ahkam* Juz I hlm.106-108 yang dikutip oleh Abdul Karim Zaidan, *Nidhamur al-Qadla fi al-Syari'ati al-Islamiyah* (Baghdad: Matba'atu al-'Aini, 1983) hlm. 129.

### Kerangka Teori Hukum Penyusunan APBN Syari'ah



← = hubungan langsung dalam perumusan konsep APBN Syari'ah.

← - - - = hubungan tidak langsung dalam perumusan konsep APBN Syari'ah.

#### F. Langkah-langkah Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan langkah-langkah penulisan sebagai berikut:

##### 1. Metode Penulisan

Untuk memperoleh hasil penulisan yang komprehensif, penulis menggunakan metode *historis-normatif* untuk menjelaskan konsep APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia. Metode historis normatif yaitu metode penulisan yang ditujukan untuk menjelaskan suatu masalah yang dilakukan dengan menggunakan analisis sejarah terhadap perkembangan teori-teori hukum perumusan konsep dan teori hukum tentang APBN Syari'ah. Sedangkan metode normatif dilakukan berdasarkan analisis terhadap isi atau



materi hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan APBN di Indonesia.<sup>52</sup>

Selain itu, penulis juga menggunakan metode yuridis-normatif untuk mengidentifikasi dan memetakan konsep-konsep dan teori-teori hukum ekonomi syari'ah dan implementasinya dalam penyusunan UU APBN di Indonesia. Dengan metode dan pendekatan tersebut penulis diharapkan mampu menelaah literatur-literatur yang terkait dengan penetapan UU APBN menurut hukum Islam dan hukum positif di Indonesia.

## 2. Sumber Data

Sumber data diperoleh penulis melalui dua bentuk:

- a. Sumber Data Primer adalah sumber data utama yang terdiri atas beberapa literatur tentang konsep APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia;
- b. Sumber Data Sekunder yaitu sumber data penunjang yang diperoleh dari berbagai dokumen, book report, artikel, dan sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan konsep APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia;
- c. Sumber Data Tersier yaitu sumber data yang diperoleh penulis dari berbagai literatur dan sumber-sumber lain yang erat kaitannya dengan konsep APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-dusturiyyah wa al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini, penulis menentukan teknik pengumpulan data dengan cara sebagai berikut:

---

<sup>52</sup> Tim Penyusun, *Pedoman Penyusunan Karya Tulis Ilmiah (Skripsi, Tesis, dan Disertasi)*, (Bandung: UIN SGD Bandung, 2009), hlm. 33.



- a. Teknik *Book Review* yakni penulis menelaah dan menyusun ringkasan pokok-pokok pikiran dari berbagai literatur tentang teori dan praktik penyusunan APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-dusturiyyah wa al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia;
- b. Teknik *dokumentasi* yakni penulis mengumpulkan data melalui sejumlah dokumen peraturan dan perundang-undangan APBN di Indonesia, serta telaah terhadap laporan hasil Sidang Tahunan DPR RI, misalnya Academic Draft RUU APBN dan RUU APBN Perubahan;
- c. Teknik *Interview* yakni penulis melakukan wawancara dengan para ahli hukum, praktisi hukum dan masyarakat (*responden*) mengenai konsep APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-dusturiyyah wa al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia.

#### **4. Analisis Data**

Dalam penelitian ini, penulis melakukan beberapa tahapan analisis data, yaitu menginventarisasi data yang telah diperoleh, mengklasifikasikannya sesuai dengan variabel dan sub-variabel yang ada dalam rumusan masalah dan menemukan jawabannya. Tahap paling akhir adalah melakukan proses analisis data dengan menggunakan pendekatan deduktif dan induktif untuk menelaah semua data. Analisis tersebut diperlukan penulis untuk menemukan relevansi antara teori dan aplikasi konsep APBN Syari'ah menurut teori politik hukum ekonomi syari'ah (*nazhariyyah siyasah syar'iyah fi fiqh al-dusturiyyah al-maliyah*) dan UU APBN dalam sistem hukum Indonesia. Dengan analisis tersebut penulis dapat merumuskan suatu kesimpulan.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI  
SUNAN GUNUNG DJATI  
BANDUNG