

## **BAB 1**

### **RUANG LINGKUP KEUANGAN PUBLIK ISLAM.**

#### **A. Pengertian Ruang Lingkup Dalam Keuangan Publik Islam**

Keuangan publik dalam konteks syariah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan manusia, khususnya hubungan antara negara dan rakyatnya, dan nantinya akan dipertanggungjawabkan di hadapan Allah SWT. Namun kenyataannya pengelolaan keuangan publik saat ini belum sesuai dengan pedoman syariah. Oleh karena itu, perlu mempertimbangkan pengelolaan fiskal dari perspektif ekonomi Islam.

Menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam jurnal Syaakir Soryan mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Menurut Mustafa Edwin Nasution, et al., dalam ekonomi konvensional kebijakan fiskal diartikan sebagai langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam pembelanjaan (dalam konsep makro disebut dengan *government expenditure*). Menurut Sadono Sukirno kebijakan fiskal merupakan suatu tindakan pemerintah yang mengubah perpajakan dan pengeluaran dengan tujuan mengatasi permasalahan perekonomian. Kebijakan fiskal merupakan langkah-langkah pemerintah membuat perubahan dalam bidang perpajakan dan pengeluaran

pemerintah dengan tujuan untuk mempengaruhi pengeluaran agregat (keseluruhan) dalam perekonomian.<sup>1</sup>

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penggunaan pajak, pinjaman masyarakat, pengeluaran masyarakat oleh pemerintah untuk maksud stabilitas atau pembangunan sehingga terbentuk modal dan laju pertumbuhan ekonomi yang lancar dan baik.<sup>2</sup>

Dari definisi keuangan publik Islam diatas dapat disimpulkan bahwa adalah keuangan negara yang di peroleh dari sumber pendapatan negara dan di olah pemerintah untuk memperbaiki stabilitas ekonomi negara dan pengelolaanya di jalankan sesuai dengan syariat islam.

#### 1. Ekonomi Islam

Ekonomi, secara luas diartikan sebagai hal yang mempelajari aktivitas manusia dalam menggunakan dan memanfaatkan sumber daya yang langka untuk memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan manusia.

Menurut Chapra, ekonomi Islam mengacu pada alokasi dan distribusi sumber daya yang terbatas dalam suatu koridor tanpa menjamin kebebasan individu, perilaku makroekonomi yang berkelanjutan atau ketidakseimbangan lingkungan,

---

<sup>1</sup> Syaakir Soryan, 'Peran Negara Dalam Perekonomian (Tinjauan Teoritis Kebijakan Fiskal Dalam Ekonomi Islam)', *Hunafa: Jurnal Studia Islamika*, 13.2 (2016), 288–314.( h.299).

<sup>2</sup> Desi Isnaini, 'Peranan Kebijakan Fiskal Dalam Sebuah Negara', *Peranan Kebijakan Fiskal Dalam Sebuah Negara*, 3.1 (2017), 102–118. (h.104).

dengan mengacu pada ajaran Islam, dikatakan bahwa ilmiah yang mendukung upaya mencapai kesejahteraan manusia melalui penyebaran pengetahuan dan pengetahuan.<sup>3</sup>

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa ekonomi islam adalah merupakan aktivitas manusia dalam memanfaatkan sumber daya untuk memproduksi barang dan jasa sesuai dengan prinsip islam.

Adapun prinsip ekonomi Islam yaitu Muslim H. Kara, Khurshid Ahmad mengkategorisasi prinsip-prinsip ekonomi Islam pada: Prinsip *tauhid*, *rubbiyyah*, *khilafah*, dan *tazkiyah*. Mahmud Muhammad Bablily menetapkan lima prinsip yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi dalam Islam, yaitu: *al-ukhuwwa* (persaudaraan), *al-ihsan* (berbuat baik), *al-nasihah* (memberi nasihat), *al-istiqamah* (teguh pendirian), dan *al-taqwa*.<sup>4</sup>

## 2. Sumber Penerimaan dan Pengeluaran Negara dalam Islam

### a. Penerimaan Negara

penerimaan publik Islam dapat dilihat bervariasinya bentuk-bentuk sumber pendanaan publik, baik yang sudah ditentukan oleh pemerintah saat itu seperti *zakat*, *kharaj*, *khums*, *jizyah*, *ushur* dan sebagainya. Dari berbagai bentuk instrumen penerimaan publik tersebut, maka dapat dianalisa secara ekonomi

---

<sup>3</sup> Anindya Aryu Inayati, 'Pemikiran Ekonomi Islam M. Umer Chapra', *Profetika, Jurnal Studi Islam*, 14.2 (2013), 164–76.(h.166)

<sup>4</sup>Tina Arfah, 'Keuangan Publik Dalam Perspektif Ekonomi Islam', *Jurnal Islamika*, 3.2 (2020), 24–35. (h.16).

prinsip dasar pemungutan dana publik pada awal Islam tersebut dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut ini :

<b>Kaum Muslimin</b>	<b>Non-muslim</b>
Zakat, Ushur, Zakat Fitrah, Wakaf, Amwal Fadhla, Nawaib, Sedekah, Khums.	Jizyah, Kharaj, Ushur, Ghanimah, Fai.

#### b. Pengeluaran Negara

Berdasarkan institusi yang menanganinya, pengeluaran negara dibedakan menjadi:<sup>5</sup>

- 1) Pengeluaran Pemerintah Pusat
- 2) Pengeluaran Pemerintah Daerah Propinsi
- 3) Pengeluaran Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- 4) Pengeluaran Pemerintah Pusat

Dalam APBN, pengeluaran Pemerintah Pusat dibedakan menjadi:

#### 1. Pengeluaran untuk Belanja Belanja Pemerintah Pusat

##### a. Belanja Pegawai

Belanja pegawai digunakan untuk menutup imbalan berupa uang atau barang atas pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota TNI/Polri, dan Pegawai Negeri Sipil nasional dan internasional. Namun operasi yang

---

<sup>5</sup>Zulkifli Rusby, 'Buku Ekonomi Islam.Pdf', *Ekonomi Islam*, 2017, pp. 1-240. h.84

berkaitan dengan pembentukan modal tidak termasuk.

b. Belanja Barang

Belanja barang adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa, baik yang dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan.

c. Belanja Modal

Belanja modal adalah belanja pemerintah pusat yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, serta dalam bentuk fisik lainnya.

d. Pembayaran Bunga Utang

Pembayaran bunga utang adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk pembayaran atas kewajiban penggunaan pokok utang (*rincipal out standing*), baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri, yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman.

e. Subsidi

Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak

sedemikian rupa, sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat.

f. Belanja Hibah

Belanja hibah adalah belanja pemerintah pusat dalam bentuk uang, barang, atau jasa dari pemerintah kepada pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, pemerintah negara lain, atau lembaga/organisasi internasional yang tidak perlu dibayar kembali, tidak bersifat wajib dan tidak mengikat, atau berkesinambungan.

g. Bantuan Sosial

Bantuan sosial adalah seluruh pengeluaran pemerintah dalam bentuk tunai/barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian negara/lembaga, untuk melindungi dari terjadinya berbagai risiko sosial.

h. Belanja Lain-lain

Belanja lain-lain adalah semua pengeluaran atau belanja pemerintah pusat yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis-jenis belanja sebagaimana dimaksud pada angka 11 sampai dengan angka 17, dan dana cadangan umum.

Dana yang dialokasikan ke Daerah

a. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN untuk memenuhi kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

- b. Dana otonomi Khusus dan Penyesuaian pengeluaran untuk pembiayaan dana otonomi khusus adalah dana yang di alokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sebagaimana di tetapkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan aceh. Dan dana penyesuaian adalah dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam melaksanakan kebijakan Pemerintah Pusat.
  - c. Pengeluaran untuk obligasi pemerintah
  - d. Pembayaran pokok pinjaman luar negeri
  - e. Pembiayaan lain-lain
2. Pengeluaran pemerintah daerah provinsi dalam APBD propinsi, pengeluaran negara dibedakan menjadi:
- a. Belanja Operasi

Belanja Operasi meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah dan belanja bantuan sosial.

b. Belanja Barang dan jasa

Belanja barang dan jasa adalah pengeluaran yang dilakukan pemerintah daerah untuk pembelian barang atau jasa habis pakai yang digunakan dalam proses produksi barang atau jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan.

c. Belanja Pemeliharaan

Belanja pemeliharaan masuk kategori Belanja barang dan jasa, Belanja Pemeliharaan adalah biaya yang dikeluarkan untuk memelihara aset tetap yang ada dalam kondisi normal, berapapun biayanya.

d. Belanja perjalanan Dinas

Belanja perjalanan dinas merupakan belanja langsung dalam APBD yang artinya ada target kinerja khusus yang ingin dicapai oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan perjalanan dinas tersebut. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 113/PMK.05/2012 juga telah mengatur Tentang Standar Perjalanan Dinas Jabatan.

e. Belanja Subsidi

Alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/organisasi untuk produksi, penjualan,

ekspor dan impor barang dan jasa, yang harga jualnya terjangkau oleh masyarakat.

f. Belanja Hibah

Belanja hibah adalah perjanjian antara pemberi hibah dan penerima hibah dengan mengalihkan hak dalam bentuk uang, barang, maupun jasa berupa transfer.

g. Belanja Bantuan Sosial

Transfer uang atau barang yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah kepada masyarakat guna meminimalisir dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Bantuan sosial dapat langsung diserahkan kepada anggota masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan yang didalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial.

Belanja Modal, terdiri dari:<sup>6</sup>

- a. Belanja aset Tetap
- b. Belanja aset lain-lain
- c. Belanja tak terduga

3. Bagi hasil pendapatan ke kabupaten/kota/desa, terdiri dari

- a. Bagi hasil pajak ke Kabupaten/Kota

---

<sup>6</sup> Puput Waryanto, 'Pengaruh Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia', *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 2.1 (2017), 35–55.(h.39)

- b. Bagi hasil retribusi ke Kabupaten/Kota
  - c. Bagi hasil pendapatan lainnya ke Kabupaten/Kota
4. Pengeluaran untuk Pembiayaan, terdiri dari :
- a. Pembayaran Pokok Pinjaman
  - b. Penyertaan modal pemerintah
  - c. Belanja investasi Permanen Pemberian pinjaman jangka panjang<sup>7</sup>

## **B. Pembiayaan Sektor Publik Dalam Ekonomi Konvensional**

### **1. Pengertian Pembiayaan Sektor Publik**

Menurut Indra Bastian pembiayaan sektor publik diartikan sebagai Komponen khusus dan pemeriksaan pendukung yang diterapkan oleh para eksekutif aset terbuka pada organisasi tinggi negara dan divisi bawah legislatif provinsi BUMN, BUMD, LSM dan lembaga sosial serta kegiatan kegiatan publik. dan proyek upaya bersama bidang rahasia.”<sup>8</sup>

Secara luas maka: “Tujuan pembiayaan sektor publik adalah untuk memberikan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat”.. Pembiayaan pada sektor swasta maupun sektor publik memiliki tujuan yang berbeda. Dari sudut pandang ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai sebuah organisasi yang kegiatannya

---

<sup>7</sup>Ibid h.105

<sup>8</sup>Eka Rahayu, ‘Implikasi Pembiayaan Sektor Publik Oleh Pemerintah Dalam Persektif Hukum Ekonomi Syariah (Studi Kasus Di Kecamatan Rumbia)’, 2018. h.9

terkait dengan produksi barang barang dan jasa publik untuk memenuhi kebutuhan dan hak publik.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa Pembiayaan sektor publik adalah mekanisme teknik dan analisis yang digunakan oleh para pengelola dana di berbagai lembaga negara, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM, yayasan sosial, serta proyek kerjasama sektor publik dan swasta. Tujuan pembiayaan ini adalah untuk memberikan pelayanan publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Pembiayaan sektor publik melibatkan seni dan ilmu dalam mengelola transaksi keuangan yang menghasilkan laporan yang digunakan dalam pengambilan keputusan publik. Secara umum, pembiayaan merupakan aktivitas yang memiliki tujuan dan hasil yang bermanfaat.

2. Dasar Hukum Pembiayaan Sektor Publik<sup>9</sup>
  - a. UUD 1945 Amandemen IV BAB VIII
  - b. UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
  - c. UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
  - d. UU No. 15 Tahun 2005 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
  - e. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
  - f. UU No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan

---

<sup>9</sup> Azizah Azis, 'Pengelolaan Sektor-Sektor Publik Ekonomi Dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah', *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan*, 17.2 (2019), 639–52.(647)

Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

### 3. Macam-Macam Pembiayaan Sektor Publik

#### a. *Line Item Budget*

*Line item budget* termasuk kategori sistem Pembiayaan yang cukup tua sehingga disebut sistem pembiayaan tradisional. Sistem pembiayaan dengan pendekatan ini memiliki sejumlah kelebihan dan kelemahan. Karena sistem pembiayaan disajikan dalam bentuk input dan atau sumber daya yang di gunakan.

#### b. *Incremental Budget*

Merupakan sistem pembiayaan yang hanya menambah atau mengurangi jumlah biaya dengan menggunakan data pembiayaan tahun lalu sebagai dasar perencanaan tahun sekarang, atau pembiayaan tahun sekarang sebagai dasar perencanaan pembiayaan tahun depan.

#### c. *Planning, Programing, Budgeting System (PPBS)*

Merupakan sistem pembiayaan yang penyusunan pembiayaannya berdasarkan pogram. Setiap unit kerja memiliki visi, misi, tujuan, dan strategi organisasi yang dituangkan dalam renstra unit kerja. Denstra unit kerja kemudian dijabarkan dalam rencana operasional yang berisi program kerja beserta target kinerjanya.

#### d. *Zero Based Budgeting (ZBB)*

Merupakan sistem pembiayaan berbasis nol atau mulai dari nol *ZBB* tidak menjadikan pembiayaan tahun lalu

sebagai dasar penyusunan pembiayaan tahun sekarang sebagaimana dalam *line item* dan *incremental budget*. ZBB menjadikan setiap pembiayaan merupakan pembiayaan yang baru sehingga dimulai dari nol.

### **C. Pembiayaan Sektor Publik Dalam Ekonomi Islam**

#### **1. Pengertian Pembiayaan Sektor Publik dalam Islam**

Menurut Majid, kebijakan pengelolaan keuangan publik disebut juga kebijakan fiskal, yaitu kebijakan yang berkenaan dengan pemeliharaan, pembayaran dari sumber-sumber yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan publik dan pemerintahan.<sup>10</sup>

Pembiayaan publik mencakup segala sumber daya keuangan yang dikelola untuk kepentingan masyarakat, baik dikelola secara individu, kolektif, atau oleh pemerintah. Kebijakan keuangan publik, disebut juga kebijakan fiskal, adalah kebijakan yang menyangkut pemeliharaan dan pencairan dana dari sumber-sumber yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Kebijakan fiskal mencakup kebijakan pemerintah mengenai pendapatan, pengeluaran, dan utang.

#### **2. Dasar Hukum Pembiayaan Sektor Publik dalam Islam**

Dalam ajaran islam, manusia diajarkan untuk senantiasa

---

<sup>10</sup>Farhadi Arifiansyah, Risma Ayu Kinanti, and Duta Bintang Fitriyah, 'Pengelolaan Keuangan Publik Di Indonesia Dalam Perspektif Islam', *IQTISADIE: Journal of Islamic Banking and Shariah Economy*, 2.1 (2022), 1–14. h.2

konsisten dan optimal dalam berusaha. Oleh karena itu, setiap insan wajib untuk berusaha dalam hal ini sebagaimana firman Allah dalam al-Quran surat Ar-Rad ayat 11:30

هَمْعَبْتٌ مُّبِينٌ يَدِيهِ وَمِنْ خَلْفِهِمْ حَفِظُوهُمْ إِنَّ اللَّهَ لَا يُعَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ  
حَتَّىٰ يُعَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُمْ مِّنْ دُونِهِمْ ۗ وَالِ

١١

*Artinya : “Baginya (manusia) ada (malaikat-malaikat) yang menyertainya secara bergiliran dari depan dan belakangnya yang menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum hingga mereka mengubah apa yang ada pada diri mereka. Apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, tidak ada yang dapat menolaknya, dan sekali-kali tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia.”(Q,S Ar-Ra’d)<sup>11</sup>*

### 3. Fungsi dan Tujuan Pembiayaan Publik Islam

Meskipun pemahaman Islam tentang pengawasan dan pengaturan aset negara serupa dengan pengertian para ekonom modern, namun bukan berarti tujuan dan metodenya sama. Hal ini dikarenakan pengawasan dan pengaturan aset dalam Islam memiliki keunggulan inti keyakinan dan moral yang berbeda.

### 4. Tujuan dan Fungsi Pembiayaan Sektor Publik dalam Hukum Ekonomi Syariah

Meskipun tujuan kebijakan pembiayaan dalam

---

<sup>11</sup> Departemen Agama, *Al-Quran Dan Terjemahannya: Juz 1-Juz 30* (Surabaya: CV Jaya Sakti, 2015).

perekonomian Islam berbeda dengan perekonomian konvensional, namun terdapat kesamaan, terutama dalam hal analisis dan desain kebijakan ekonomi. Kebijakan pembiayaan dalam hukum ekonomi syariah, bersama dengan tujuan lain yang tercantum dalam Peraturan dokterin 9, bertujuan untuk mencapai tujuan yang sama seperti pada perekonomian non-Islam.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Dalam Islam, pembiayaan sektor publik melibatkan pengelolaan sumber keuangan untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan pembiayaan publik dalam Islam, juga dikenal sebagai kebijakan fiskal, mencakup penerimaan, pengeluaran, dan utang pemerintah. Dasar hukum pembiayaan sektor publik dalam Islam terkait dengan ajaran untuk berusaha secara konsisten dan optimal. Tujuan pembiayaan sektor publik dalam ekonomi syariah adalah mencapai tujuan ekonomi yang dikehendaki dengan memenuhi prinsip-prinsip ajaran Islam. Dengan demikian, pembiayaan sektor publik dalam Islam memiliki peran penting dalam pengelolaan keuangan untuk kepentingan masyarakat, dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip ajaran Islam dan tujuan ekonomi.