



Jurnal PENGEMBANGAN BISNIS & MANAJEMEN

**AKTIVA TETAP PENGARUH AKTIVA TETAP TERHADAP PEROLEHAN LABA BERSIH
(STUDI KASUS PADA PT ALTON INTERNATIONAL RESOURCES)**

*Jajang Cukmana
(1-14)*

**PENGARUH DISIPLIN DAN LINGKUNGAN KERJA TERHADAP PRODUKTIVITAS GURU PADA
SDN SASAKPANJANG 01 KECAMATAN TAJUGHALANG KABUPATEN BOGOR**

*Syaiful Bahri Ritonga
(15-27)*

**TINJAUAN KAPASITAS KERJA KARYAWAN DENGAN ANASIR
KOMUNIKASI DAN MOTIVASI PADA PT. STU**

*Boyke Hatman
(28-38)*

PENGARUH BUDAYA ORGANISASI TERHADAP KINERJA KARYAWAN

PADA PT. SEJAHTERA KELOLA ABADI

*Wakhyudin & Teguh Prasetyo
(39-52)*

**PENGARUH EFEKTIFITAS KERJA TERHADAP PRODUKTIFITAS KERJA PEGAWAI
PADA KANTOR KESYAHBANDARA UTAMA TANJUNG PRIOK JAKARTA**

*Endro Praponco & Susi Sri Maulani
(53-76)*

**Pengaruh Kepuasan Kerja terhadap Kinerja karyawan
pada PT. Anugerah Kharisma Jaya**

*Badrian
(77-92)*

PENGENALAN SISTEM INFORMASI AKUNTANSI BERBASIS KOMPUTER

*Djano Lastro
(93-105)*

**PENGARUH MATEMATIKA BISNIS TERHADAP PERENCANAAN BISNIS USAHA
KECIL DAN MENENGAH (STUDI KASUS ANALISIS BEP PADA STAR COFFEE)**

*Windarko
(106-112)*

**PENGARUH CAR, LDR DAN BOPO TERHADAP ROA BANK UMUM SWASTA NASIONAL
DEVALISA YANG TERDAFTAR DI BURSA EFEK INDONESIA**

*Ferstmawaty Tondang
(113-124)*

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENENTU HASIL PRODUKSI KORAN EKONOMI
PADA PT. AKSARA GRAFIKA PRATAMA**

*Pandojo
(125-133)*

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM TINJAUAN EKONOMI ISLAM

*Sasli Rais
(135-149)*

**PENGARUH PROMOSI TERHADAP MINAT BELI KONSUMEN
PADA PT. SANGHIANG PERKASA**

*Jatenangan Manalu
(150-155)*



Jurnal
Pengembangan Bisnis dan Manajemen

Jurnal Pengembangan Bisnis dan manajemen (Jurnal PBM) diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Pengembangan Bisnis dan Manajemen (STIE PBM) Jakarta. Tujuan diterbitkannya Jurnal PBM adalah untuk sarana komunikasi hasil-hasil penelitian maupun tinjauan atau kajian ilmiah di bidang pengembangan bisnis dan manajemen meliputi : Manajemen Umum, Pemasaran, Keuangan, Produksi/Operasional, SDM, Strategi, Akuntansi, Kualitas dan hal-hal lain yang berkaitan dengan bidang bisnis dan manajemen. Redaksi menerima naskah atau artikel untuk dimuat dalam jurnal PBM namun redaksi berhak merubah naskah tersebut tanpa merubah substansi dari isi naskah.

PEMBINA

Dr. Wier Ritonga, SE., MM.

PENANGGUNG JAWAB / PIMPINAN REDAKSI

Dr. Yoewono, MM., MT.

DEWAN REDAKSI :

Dr. Rita Zahara, SE., MM., Dr. Endro Praponco, MM., Dr. Pandoyo, SE., MM.,
Wakhyudin, SE, MM., Neli Marita, SE., M. Ak., Sasli Rais, SE, M.Si

MITRA BESTARI :

Prof. Dr. Masgudi, APU.
Prof. Dr. Siswoyo Haryono, MM., M.Pd.
Prof. Dr. Suliyanto, MS.

STAF REDAKSI :

Badrian, SE., MM., Yanna Puspasary, SE., M. Ak.,
Mustofa, SE., MM., Windarko, ST., MM.

STIE Pengembangan Bisnis & Manajemen

Alamat Redaksi :

Jl. Dewi Sartika No. 4EF, Cililitan Jakarta Timur
Telp. 021- 8008272, 8008580, Fax. 021 - 800 8272
E-mail : jurnalpbm@gmail.com, www.stiepbm.ac.id

KEBIJAKAN PUBLIK DALAM TINJAUAN EKONOMI ISLAM

Sasli Rais

Manajemen, STIE Pengembangan Bisnis dan Manajemen,

E-mail : sasli92@yahoo.com

Abstrak

The role of the state is seen as a manifestation of the mandate to develop and maintain the preservation of natural resources, through Sharia-based legislation. But the implementation of the mandate needs to be balanced with hisbah institutions to prevent abuse and abuse of power that is detrimental to the community. The state also has a duty to develop human resources, through education and science and technology. To strengthen the role of the community, the state also plays an important role in the procurement of other derivative resources, such as infrastructure and institutions.

The role of the state needs to be balanced with community participation based on self-help. Fiscal policy, besides carrying out the functions of stabilizers and distributive functions to create social justice, also functions to direct the allocation of resources, through various intensive facilities, so that it can encourage the community to improve their self-sufficiency in solving their own problems more independently and not too dependent on government.

Most private goods procurement is basically left to the public or private sector, through market mechanisms. Even so, the state needs to encourage the community to organize various forms of joint venture based on kinship. State intervention is only necessary if it occurs and to prevent various distortions caused by the failure of market mechanisms. Decision making processes that are collective in nature do not always have to go through state bureaucratic mechanisms, but as far as possible can be carried out based on joint efforts

Kata Kunci: Manajemen Ekonomi Islam, Kebijakan Publik

I. Pendahuluan

Peran efektif bagi negara sebagai mitra, katalisator dan fasilitator tidak dapat dihindarkan untuk mewujudkan visi dan misi ekonomi Islam. al-Qur'an hanya menyediakan norma-norma dan menganjurkan kaum muslimim untuk menaatinya. Diharapkan kaum muslimin akan mengikuti petunjuk al-Qur'an itu. Namun, belum tentu semua bersedia melakukannya, terutama jika lingkungan moral secara umum telah

merosot. Baqir Ash-Shadr melihat bahwa intervensi negara dalam lapangan kehidupan ekonomi sangat diperlukan untuk menjamin keselarasannya dengan norma-norma Islam tersebut. Karena itu, pemerintah berperan menyediakan berbagai barang publik untuk mendorong pembangunan dan kesejahteraan bersama melalui kebijakan publik dan fiskalnya (Chapra, M Umer, 2001).

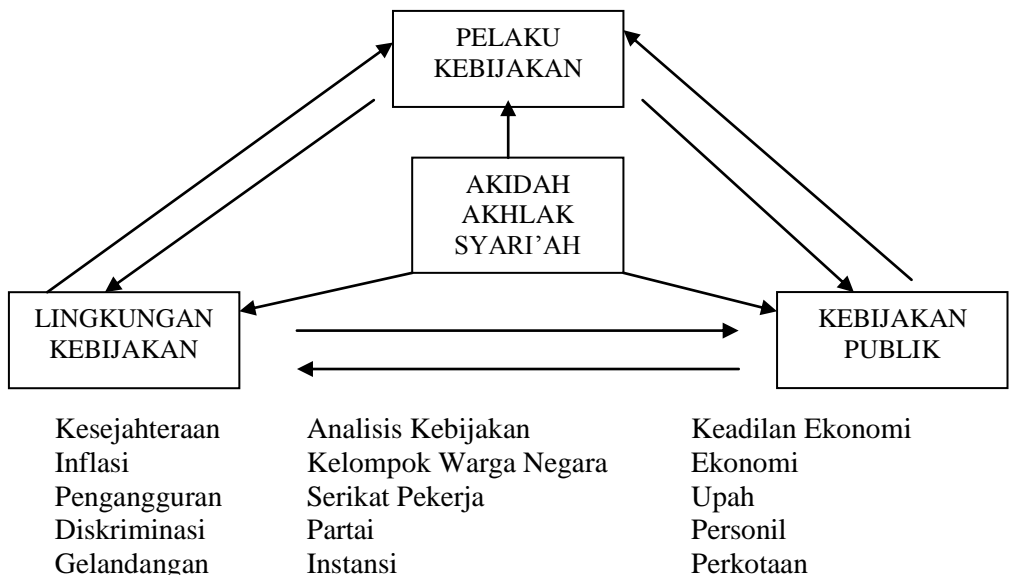
Kebijakan publik (*public policies*) merupakan rangkaian pilihan

yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan dalam bidang isu sejak pertahanan, energi, kesehatan sampai ke pendidikan, kesejahteraan dan kejahatan.

Dalam salah satu bidang isu tersebut terdapat banyak isu kebijakan, yaitu serangkaian arah tindakan pemerintah yang aktual ataupun yang potensial yang mengandung konflik di antara segmen yang ada dalam masyarakat. Isu kebijakan yang ada biasanya

merupakan hasil konflik definisi mengenai masalah kebijakan. Contohnya, sebagian besar segmen dalam masyarakat memandang kesejahteraan sebagai isu kebijakan; kesejahteraan sebagai suatu masalah yang melibatkan nilai-nilai ekonomi, sosial, politik dan budaya yang tidak terpenuhi. Dalam realitasnya kesejahteraan merupakan suatu gabungan dari masalah-masalah seperti tuntutan dan bahkan lebih dari itu. Di bawah 1.1. ini gambar tentang tiga komponen yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

Gambar 1.1:
Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber: Dunn, William N; 1999); Parwataatmadja, Karnaen; 2002)

II. Landasan Teori

Definisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholders*)

yang khusus, yaitu para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipenga-

ruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan, misalnya kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemimpin terpilih dan para analis kebijakan sendiri –sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) yaitu konteks khusus di mana kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan dalam prakteknya. Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subyektif yang diciptakan melalui pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan. Sistem kebijakan adalah realitas obyektif yang dimanifestasikan dalam tindakan yang teramati berikut konsekuensinya; para pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan. Sedangkan dalam ekonomi Islam tiga komponen itu baik pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan maupun kebijakan publik itu sendiri harus selalu berpedoman terhadap akidah, akhlak dan syariah.

Guna membiayai kebijakan publik tersebut diperlukan adanya kebijakan fiskal, berarti berbicara tentang bagaimana penganggaran dan pembelanjaan negara dalam usahanya untuk membiayai kegiatan ekonomi publik, maka kita akan membahas sesuatu yang berhubungan dengan barang publik atau jasa yang berhubungan dengan kepentingan orang banyak. Ekonomi publik

merupakan ilmu ekonomi yang membahas masalah barang-barang dan jasa-jasa yang melingkupi kepentingan umum. Barang-barang yang melingkupi kepentingan umum itu disebut barang /jasa publik, yang dibedakan menjadi tiga (3) jenis :

1. Barang atau jasa spesifik, yang bersifat eksklusif, dimana seseorang yang memiliki benda tersebut mempunyai hak secara legal untuk mengeluarkan orang lain dari keuntungan yang diperolehnya. Alokasi dari barang spesifik ini, sebagai contoh : mobil, rumah, atau pelayanan yang bersifat phisik) selalu didasarkan pada harga pasar, yang ditentukan oleh penawaran dan permintaan.
2. Barang atau jasa kolektif, yang tidak bersifat eksklusif karena dapat dikonsumsi oleh semua orang. Tidak ada seorangpun yang dapat dilarang untuk mengkonsumsi udara segar, air atau jalan yang disediakan oleh pemerintah.
3. Barang atau jasa setengah kolektif adalah barang-barang spesifik yang mana produksinya mempunyai efek ganda kepada masyarakat. Meskipun sekolah dasar dapat disediakan oleh swasta akan tetapi karena dipandang sebagai hal yang penting, pemerintah dapat menyediakan dengan harga yang murah dan terjangkau semua orang.

Barang atau jasa publik yang bersifat barang kolektif dan setengah kolektif, seperti lingkungan, kesehatan, pertahanan, pendidikan, komunikasi,

pembangunan ekonomi dan sosial, kesempatan kerja dan perburuhan, masalah perkotaan, ilmu dan teknologi, peradilan pidana dan masalah internasional. kesejahteraan sosial, keamanan publik, transportasi, dan persediaan energi dikelola atau diproduksi oleh organisasi publik (pemerintah). Sebagai kebalikan dari ekonomi private, yang lebih banyak membahas pada masalah kepentingan individu atau swasta (Dunn, William N; 1999).

Sistem *laissez faire* yang tidak mampu menjamin kondisi kesempatan kerja penuh atau cukup luas, bertentangan dengan prinsip kebijakan publik dalam ekonomi Islam. Kebijakan publik yang sejalan dengan Islam, misalnya jaminan undang-undang terhadap kebebasan bagi setiap orang untuk melakukan usaha (*business entry*). Negara USA misalnya, di sana terdapat UU tentang usaha kecil (*small business acts*) yang tujuan pokoknya adalah memberikan jaminan tentang *free entry* atau kebebasan berusaha. Monopoli, oligopoli dan monopsoni merupakan salah satu faktor yang menghambat timbulnya usaha-usaha baru. Padahal munculnya usaha-usaha baru umumnya membawa inovasi (Rahardjo, M. Dawam; 1992).

Karena itu maka salah satu kebijakan publik yang bersifat mendasar menurut Islam adalah memberikan ruang yang lebih besar bagi anggota masyarakat untuk memilih dan mengambil keputusan. Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab dalam sistem ekonomi Islam adalah siapa, dengan cara bagaimana

dan kepada siapa berbagai barang dan jasa itu harus diadakan.

Sebelum kita berbicara lebih lanjut tentang kebijakan publik, termasuk kebijakan fiskal, maka kita harus memahami terlebih dahulu visi, misi dan mekanisme pengaturannya dalam ekonomi Islam. Visi ekonomi Islam adalah diperolehnya kebaikan atau kesejahteraan di dunia dan di akhirat bagi umat manusia (*Surat Al-Baqarah*, ayat 201). Sedangkan misi ekonomi Islam terwujudnya persamaan martabat di antara umat manusia sehingga di sini perlu ditegakkan keadilan seperti melalui kebijakan publik (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002) termasuk ekonomi publik yang akan kita bahas ini. Guna mewujudkan visi dan misi itu diperlukan adanya mekanisme pengaturan agar masyarakat yang sejahtera dapat diwujudkan.

Pertama-tama sesuai dengan doktrin pemuliaan Allah SWT terhadap manusia, maka setiap manusia atau warga negara harus dapat memperoleh penghidupan yang sesuai dengan martabat kemanusiaan. Nilai paling fundamental yang mendasari prinsip ini adalah sifat *rahman* dari Tuhan yang diperuntukkan kepada hamba-hambanya dan bahkan semua makhluk hidup, tanpa kecuali, termasuk apakah mereka itu muslim maupun non muslim.

III. Metodologi

Metode penulisan ini dengan menggunakan penelitian *desk study* melalui telaah dari berbagai sumber data sekunder dari berbagai referensi dokumen yang berkaitan dengan

kebijakan publik konvensional dan kebijakan publik pendekatan Islam serta dilakukan deskriptif analisis.

IV. Hasil dan Pembahasan

4.1 Kebijakan Publik pada masa Pemerintahan Rasulullah SAW.

Pemerintahan Rasulullah SAW. di Madinah belum mempunyai sumber keuangan publik (kebijakan fiskal) yang dapat dimobilisasi untuk membiayai administrasi dan pembangunan. Dengan demikian, Rasulullah SAW dalam membiayai kebijakan publik saat itu, disamping pajak dan zakat, denda, terdapat pula infak (swadaya) untuk merubah keadaan secara perlahan-lahan dengan mengatasi masalah yang menjadi prioritas tinggi. Langkah-langkah reformasi kebijakan publik yang dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut antara lain :

1. Membangun masjid utama sebagai tempat untuk berbagai kegiatan
Membangun masjid mempunyai prioritas tinggi karena merupakan sarana untuk membangun dan memperkuat akidah serta akhlak. Dengan tertanamnya akidah yang kuat pada diri pengikut Rasulullah SAW. maka reformasi kebijakan publik dapat dimulai agar sesuai dengan ajaran Islam. Masjid juga dapat dimultifungsikan sebagai tempat dilaksanakannya berbagai kegiatan publik, seperti a.l. kantor pemerintahan, mahkamah agung, markas besar tentara (bidang pertahanan), pusat pendidikan (bidang pendidikan), baitul maal (bidang ekonomi), dll. Masjid ini dibangun berdasarkan infak (swadaya)

masyarakat sehingga tidak membebani kebijakan fiskal negara.

2. Menciptakan kedamaian (keamanan) Madinah dihuni oleh beberapa suku yang masih sering bertikai. Perdamaian/keamanan perlu segera diciptakan keamanan publik sehingga untuk itu Rasulullah SAW. menetapkan Madinah sebagai wilayah anti pelanggaran, yaitu : padang rumputnya tidak boleh dipotong, pepohonannya tidak boleh ditebang, dan penduduknya tidak boleh membawa senjata untuk perkelahian, kekerasan ataupun peperangan.
3. Menetapkan konstitusi Madinah Rasulullah SAW. mengeluarkan piagam (charter) yang didukung oleh semua pihak, a.l. berisi (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002):
 - a. Rasulullah SAW. diberi kewenangan dan otoritas secara mutlak untuk menyusun peraturan dan tata tertib umum yang berlaku bagi seluruh anggota masyarakat;
 - b. Setiap golongan masyarakat diakui mempunyai hak tertentu dalam bidang politik;
 - c. Kemerdekaan agama dijamin;
 - d. Seluruh anggota masyarakat tanpa kecuali berkewajiban mempertahankan keamanan negara dari serangan luar.
4. Membangun sistem pertahanan
Guna membela dan mempertahankan kedaulatan negara, maka seluruh anggota masyarakat diwajibkan. Saat itu tidak ada tentara yang resmi karena semua muslim yang mampu boleh menjadi tentara. Negara tidak secara

langsung mengeluarkan fiskalnya untuk gaji tentara tetapi tentara dibolehkan men⁶gambilnya melalui pendapatan bagian rampasan perang berupa senjata, kuda, unta, dll. Rasulullah SAW. Kemudian membentuk pasukan sukarela untuk berjihad mempertahankan diri dari serangan musuh. Pembentukan sukarela dengan semangat jihad ini telah berhasil mempertahankan Madinah dari serangan kaum musrik Quraisy pada perang Badar tahun ke-2 H, perang Uhud tahun ke-3 H dan perang lainnya setelah tahun ke-6 H.

5. Membentuk Majelis Syuro dan Sekretariat Negara

Untuk melengkapi pemerintahan, Rasulullah SAW. sebagai kepala negara, pemimpin di bidang hukum, qadi besar dan mufti, serta pemimpin dan penanggung jawab keseluruhan administrasi negara membentuk *majelis syuro* yaitu semacam lembaga tinggi negara yang ikut merumuskan berbagai kebijaksanaan. Majelis ini anggotanya terdiri dari pemimpin kaum yang sebagian dari mereka bertanggung jawab mencatat wahyu. Tahun ke-6 H, semacam sekretariat negara dalam bentuk yang masih sederhana dibentuk. Utusan negara telah dikirim ke berbagai negara. Mereka menjalankan tugasnya dengan sukarela dan membiayai sendiri hidupnya dari sumber yang tidak mengikat. **Bilal** bertugas mengurus keperluan rumah tangga Rasulullah SAW. dan bertanggung jawab mengurus tamu-tamunya di sekretariat

negara (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).

6. Membentuk *Baitul Maal*

Menurut Kadim As-Sadr, ketika pendapatan yang diperoleh dari *khums*, *zakat*, *jizya* (pajak untuk jaminan non muslim), *kharaj* (pajak atas tanah), dll. cukup tinggi. Rasulullah SAW. memerintahkan agar pegawai Baitul Maal, orang yang dikirim ketempat jauh untuk menyebarkan agama dan pejabat lainnya mendapatkan gaji yang dibayarkan dari dana ini, karena zakat, *kharaj* dan *jizya* baru ditetapkan pada tahun ke-7 H maka Baitul Maal yang dibentuk pada awal pemerintahan mungkin masih berbentuk pusat pengumpulan dan pembagian kekayaan publik yang belum melembaga (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).

7. Kebijakan publik lainnya, seperti : kepentingan dakwah, pendidikan dan kebudayaan dan kesejahteraan sosial (Karim, Adiwarmen A; 2001).

4.2 Kebijakan Publik Masa Al-Khulafa' Ar-Rasyidun (11-60H/632-661 M)

Semasa pemerintahan Al-khulafa' Ar-Rasyidun ini ajaran Islam dan tauladan Rasulullah SAW. betul-betul diterapkan secara konsisten sehingga dari segi terbentuknya suatu sistem ekonomi telah diletakkan fondasinya yang kemudian dilanjutkan pembangunannya.

Kebijakan publik yang dibangun semasa Al-Khulafa' Ar-Rasyidun antara lain :

Semasa Khalifah Abu Bakar As-Shiddiq dan Ali bin Abi Thalib tidak banyak kebijakan publik, termasuk kebijakan fiskal yang dijalankannya, mungkin karena saat itu khalifah lebih banyak menjalankan dan meredam terjadinya gejala golongan yang tidak menjalankan terhadap apa yang telah diputuskan pemerintah, seperti adanya golongan yang menentang pembayaran zakat, golongan yang murtad dari Islam, golongan dan daerah yang ingin melepaskan diri dari pemerintahan pusat Islam, dll.

Semasa Khalifah Umar bin Khattab kebijakan publik yang dibangun yaitu (Adiwarman A. Karim; 2001):

1. Menyempurnakan fungsi baitul maal;
2. Membentuk tentara untuk menjaga dan melindungi tapal batas;
3. Mengatur perjalanan pos;
4. Pengawasan terhadap kebersihan jalan;
5. Melakukan penggalian kanal dari Fustat (Kairo) ke Suez untuk memudahkan transportasi dagang antara semananjung Arab dan Mesir;
6. Pembangunan dua kota bisnis : Kufah (untuk bisnis dengan Romawi) dan Basrah (bisnis dengan Persia).

Semasa Khalifah 'Utsman bin 'Affan kebijakan publik yang dilakukannya antara lain :

1. Mewakafkan sumur, sebagai air minum publik bagi musafir dan masyarakat;
2. Mendirikan gedung pengadilan;
3. Membangun prasarana ekonomi, seperti : bendungan, pengairan,

jalan, jembatan, termasuk masjid (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).

4.3 Kebijakan Publik di masa Daulah Umaiyyah (132-656H / 749/1258M)

Pada masa ini, Abu Yusuf (113-182H / 731-798M) –hidup di masa Khalifah Hisyam (105H/724M)-sebagai jurist pertama yang secara eksklusif menekuni kebijaksanaan ekonomi (kebijakan publik) dalam bukunya Al-Kharaj yang penekanannya pada :

1. Tanggung jawab ekonomi penguasa terhadap pemenuhan kebutuhan rakyat serta pengembangannya;
2. Kebutuhan akan keadilan dan kewajaran dalam perpajakan;
3. Menentang keras pengenaan pajak pertanian dan anjuran penggantian suatu retribusi tetap atas tanah dengan pajak atas hasil produksi pertanian yang dikenakan secara proporsional;
4. Saranya untuk pembangunan fasilitas publik, seperti pembuatan jembatan, dam dan pekerjaan irigasi.

4.4 Kebijakan Publik di masa Daulah 'Abbasiyah I (132-656H / 749/1258M)

Orientalis C.E. Bosworth memberikan catatan bahwa empat (4) periode pertama Daulah 'Abbasiyah yang berkedudukan di Bagdad dipandang sebagai Zaman Emas yaitu suatu zaman ketika kebijakan-kebijakan Islam yang murni berkembang pesat.

Beberapa pemikir yang dalam kitabnya membahas tentang kebijakan publik antara lain pada masa ini antara lain: Mawardi (364-450H / 974-1075M) –hidup di masa Khalifah Ath-Tha’i (363H/741M) sampai Khalifah Al-Qa’im (422H/1031M)- dalam bukunya Al-Ahkam Al-Sultaniyyah membahas pemerintahan dan administrasi yang berisi tentang kebijakan publik, yaitu (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).:

1. Kewajiban penguasa;
2. Penerimaan dan pengeluaran publik;
3. Tanah publik;
4. Tanah umum (*common*);
5. Prerogatif negara untuk menghibahkan tanah.

Al-Ghazali (451-505H / 1055-1111M) –hidup di masa Khalifah al-Qa’im (422H/1031M) sampai Khalifah Al-Mustazhir (487H/1094M) - dalam kitabnya “Ihya ‘Ulum Al-Din”, “Al-‘Amal” dan “Al-Tibr Al-Masbuk”, yang membahas norma-norma kehidupan sosial (*fard’ul al-kifayah*), seperti :

1. Kewajiban penguasa untuk menolong rakyat yang kekurangan dan tidak ada jalan untuk mendapatkan penghasilan untuk hidupnya melalui *baitul maal*;
2. Pajak yang melewati batas yang ditetapkan hanya boleh untuk membiayai pertahanan dan lain-lain, tidak dipenuhi dari penerimaan normal (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).

4.5 Kebijakan Publik Masa Daulah ‘Abbasiyah II (656-1342H / 1258-1944M)

Menurut catatan G.E. Bosworth, tidak lama setelah kekhalifahan Bagda ditumbangkan bangsa Mongol. Mamluk Mesir, Baybars mengundang seorang dari anggota keluarga ‘Abbasiyah yang berhasil lolos datang ke Kairo untuk diangkat sebagai khalifah (659H/1261M). Pengangkatan ini dapat mengabsah kan pemerintahan Mamluk dan sekaligus menjadi kekuatan moral untuk melawan tentara salib dan bangsa Mongol. Khalifah inilah yang memimpin tentara untuk merebut kembali Baghdad tetapi gagal dan meninggal dalam upaya itu. Sepeninggalnya diangkat kembali seorang khalifah ‘Abbasiyah, yang selanjutnya disebut Daulah ‘Abbasiyah II dengan pusat pemerintahan di Kairo.

Di masa ‘Abbasiyah II beberapa pemikir yang memiliki dan berkonsentrasi terhadap kebijakan publik dan fiskal antara lain :

Ibn Khaldun (732-808H/1332/1404 M) –hidup mulai Khalifah Al-Mustakfi I (701H/1302M) sampai Khalifah Al-Musta’in (808H/1406)-dalam penduduk karena penduduk akan pindah ke wilayah lain, pada akhirnya menghasilkan pendapatan total yang lebih kecil. Oleh karena itu, menyarankan negara untuk mengurangi pajak dan meningkatkan pengeluaran publik dalam mengatasi masalahnya (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).

Shah Wali Allah (1114-1176H–1703/1762M) -yang hidup di masa pemerintahan Daulah Abbasiyyah II,

Khalifah Al-Mutawakkil III (923H/1517M) -dalam karyanya *Hujjah Allah Al-Balighah* mengemukakan pandangannya tentang keuangan negara. Kehidupan yang berbudaya mensyaratkan dalam kitabnya *Muqaddimah* membahas bagaimana pajak yang tinggi akan mematikan dorongan (*incentive*) yang mengakibatkan penurunan produksi dan pengurangan pemerintahan dengan beberapa staf untuk memelihara pertahanan, hukum dan ketertiban, menjamin keadilan dan mengurus pekerjaan publik, seperti: membangun jembatan dan jalan. Karenanya, perpajakan penting untuk membayar biaya pemerintahan dan membiayai semacam pengeluaran umum (barang dan jasa publik) yang banyak orang berat untuk menanggung atau berada diluar tujuan mereka (A. Parwataatmadja, Karnaen; 2002).

4.6 Kebijakan Publik Masa Kini

Dalam teori mengenai barang (*goods*) dan jasa, keduanya dapat diwakili dalam kata ‘*goods*’, dikenal dikotomi antara *public goods* (barang umum) versus (barang swasta) *private goods*. Pendidikan pada dasarnya termasuk ke dalam kategori *private goods*. Karena ia dapat dinikmati secara individual namun pengadaan pendidikan pada saat ini dan menurut ajaran Islam harus dilakukan untuk setiap penduduk, dan karena itu maka negara perlu menyelenggarakannya. Pendidikan dasar harus disediakan oleh negara, sedangkan swasta dapat mendukung. Makin tinggi tingkat pendidikan, swasta memiliki

kesempatan untuk berperan (M. Dawam Rahardjo[1992).

Konsekuensinya dalam kebijakan fiskal adalah bahwa anggaran pemerintah perlu diarahkan kepada pendidikan dasar dan menengah. Pada tingkat pendidikan menengah, kebijaksanaan harus bersifat lebih longgar bagi peranan swasta. Pada tingkat pendidikan tinggi, peranan negara masih juga penting, karena negara berkepentingan dengan mutu. Namun, pada tingkat ini, peranan swasta dapat lebih besar. Di sini pendidikan dapat menjadi *private goods* dan *market goods* yang perkembangannya diserahkan mekanisme pasar. Di negara-negara sedang berkembang, anggaran untuk pendidikan dan peningkatan mutu sumber daya manusia perlu mendapat prioritas. Namun, makin maju suatu negara, persentase alokasi anggaran untuk pendidikan dapat makin menurun, karena meningkatnya peran swasta.

Kebijakan lain yang esensial menurut Islam adalah pengembangan Iptek. Kegiatan penelitian dan eksperimen dapat dilakukan baik oleh negara maupun swasta. Namun, peranan negara harus cukup besar, secara langsung atau tidak langsung. Hanya saja memang lingkungan birokrasi itu kurang kondusif terhadap iklim kreatif dan inovatif. Dilain pihak, Iptek adalah tergolong *public goods*, yang pemanfaatannya tidak bersifat eksklusif. Namun, penyelenggaraannya dapat dilakukan secara individual atau swasta. Oleh sebab itu, langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah mendorong dan memberikan insentif

kepada perusahaan swasta dan kelompok profesional (LSM) untuk melakukan pengembangan Iptek.

Konsekuensi dalam kebijaksanaan fiskal adalah memberikan subsidi bagi pengembangan iptek atau memberikan keringanan pajak bagi perusahaan swasta dan perorangan yang memberikan sumbangan kepada LSM yang mengembangkan iptek. Dewasa ini, ekstensifikasi pajak masih bersifat “*tidak pandang bulu*”. Pajak yang sama dengan pajak perusahaan telah dikenakan kepada LSM. Akibatnya, hal ini mendorong orientasi profit kepada LSM yang sebenarnya tidak dikehendaki. Demikian pula kepada penerbitan buku-buku ilmiah dan pendidikan. Di negara-negara maju yang menghargai perkembangan ilmu, badan-badan penerbitan mendapat berbagai insentif fiskal.

Sektor kebijaksanaan publik yang tidak kurang pentingnya dalam pandangan Islam adalah bidang kesehatan. Kesehatan memang suatu *private goods*. Namun meskipun begitu pengadaannya tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada pasar, sebabnya adalah karena kebutuhan dan permintaan terhadap kesehatan itu sangat besar, apalagi dengan bertambahnya kepadatan penduduk dan industrialisasi yang menimbulkan sumber-sumber penyakit. Sikap yang paling tepat untuk menciptakan keluarga dan masyarakat sehat adalah bersikap preventif, terutama oleh masyarakat bukannya kuratif yang dilakukan oleh rumah sakit. Langkah preventif itu adalah melalui keluarga berencana dan memelihara kesehatan lingkungan. Sedangkan pemerintah dapat membantu dengan menyediakan

primary health care atau kesehatan umum (*public health*) yang tergolong ke dalam *public goods*. Dengan perkataan lain, kesehatan dasar adalah suatu *collective goods* yang diputuskan bersama-sama oleh masyarakat dan pemerintah. Namun, jasa teknologi modern dan langka dokter ahlinya, mau tak mau akan merupakan *market goods*. Hal ini tentunya merugikan golongan berpendapatan rendah. Untuk mengatasi hal itu masyarakat dapat mendirikan yayasan-yayasan kesehatan. Pemerintah dapat mendorongnya dengan fasilitas fiskal.

Fasilitas fiskal dapat merupakan instrumen yang efektif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik. Mengacu kepada ajaran Islam kebijakan publik yang dapat didukung oleh partisipasi masyarakat, sesuai dengan prinsip “*Waamruhum syuraa bainahum*” dan “*wasyaawirhum fir amri*” adalah memberikan insentif perpajakan kepada siapa yang bersedia membayar zakat, infaq dan shadaqah. Ini akan mendorong masyarakat membayar kepada badan amil zakat, infaq dan shadaqah (BAZIS), yang telah mendirikan di seluruh propinsi, kabupaten dan kecamatan. Dana yang terkumpul ini dapat memperkuat baik bank muamalat indonesia (BMI) dan bank perkreditan rakyat syariah (BPRS) maupun bank syariah dan BPRS lainnya.

Salah satu fungsi kebijakan fiskal yang penting adalah fungsi distributifnya. Fungsi ini umumnya dilaksanakan dengan memungut pajak progresif dan penekanan kepada pajak langsung, baik pajak perorangan

maupun pajak perusahaan (*corporate tax*). Aktor dari fungsi distributif ini adalah pemerintah. Tetapi, fungsi distributif ini dapat pula dilaksanakan sendiri oleh masyarakat melalui pelebagaan ZIS dan harta agama lainnya, seperti hibah dan wakaf. Pemerintah tidak terlibat langsung dalam mobilisasinya, maka mungkin masyarakat akan lebih termotivasi. Diperlukan hanyalah pengaturan, perlindungan dan pemberian insentif.

Kebijakan publik, menurut Islam mengarah kepada peranan negara dalam pemenuhan kebutuhan dasar manusia (*basic human needs*). Pengadaan *market goods* dan *private goods* pada dasarnya harus lebih banyak diserahkan kepada swasta melalui mekanisme pasar. Hanya apabila terjadi dan untuk mencegah distorsi, pemerintah dapat turun tangan melalui UU dan peraturan. Dengan UU dan peraturan ini masyarakat dapat membentuk berbagai lembaga hisbah, sesuai dengan prinsip syura. Lembaga itu pada dasarnya berfungsi menjaga kepentingan masyarakat dan mencegah tindakan-tindakan yang tidak adil oleh mereka yang diberi amanah kekuasaan formal, yaitu negara dan pemerintah. Di bidang ekonomi, fungsi hisbah ini dapat dijalankan melalui LSM dan asosiasi para pelaku ekonomi, misalnya kamar dagang dan industri, asosiasi pengusaha, organisasi buruh dan tani, atau asosiasi organisasi profesional. Lembaga bantuan hukum (LBH), yang bercorak LSM, merupakan hal yang esensial dalam Islam.

Sementara itu, keterlibatan negara dan lembaga-lembaga yang merupa-

kan perwujudan dari kepentingan kolektif, diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Misalnya saja mengenai penyediaan air bersih atau air minum. Saat ini, air minum sudah merupakan *market goods* dan *private goods*, dengan diproduksi air merk “*aqua*” dan sejenisnya (sebagai simbol air minum) dan dijual di pasar. Padahal air itu di Indonesia pada umumnya melimpah, namun dalam kenyataannya, di berbagai daerah, air bersih dan air minum merupakan barang langka. Negara mempunyai kewajiban untuk pengadaannya. Hal itu sudah dilakukan dengan pendirian PDAM, PLN. Namun air produksi PDAM, PLN di daerah pedesaan, masih dinilai cukup mahal, selain tidak dapat menjangkau seluruh daerah pedesaan. Di sini masyarakat lokal dapat mengambil prakarsa untuk melakukan pengadaan air secara swadaya, tentu saja dengan bantuan pemerintah setempat.

Tanggungjawab negara yang lain, menurut Islam adalah dalam pemberantasan kemiskinan dan kepincangan pendapatan masyarakat. Negara dapat dan mungkin malahan harus melakukan intervensi dalam masalah ini, misalnya dengan menciptakan proyek-proyek padat karya. Dalam al-Qur’an diajarkan prinsip *al-ma’un* atau tanggungjawab sosial. Prinsip ini dapat diwujudkan ke dalam lembaga-lembaga negara, sebab kalau tidak maka seluruh masyarakat dapat terkena predikat “*mendustakan agama*”. Negara sebenarnya hanya bertugas menjamin terlaksananya ajaran ini, apakah dengan tindakan yang lebih langsung atau mendorong

swasta dan masyarakat sendiri untuk melaksanakan doktrin itu.

Kebijakan publik yang Islami adalah menciptakan iklim di mana perusahaan-perusahaan swasta, terutama yang besar, melaksanakan tanggungjawab sosial (*corporate social responsibility*). Mereka, setidaknya harus membayar ongkos terhadap berbagai *external diseconomies* yang ditimbulkannya, misalnya polusi, penyakit, pengangguran dan berbagai hal lainnya yang tidak adil apabila harus dibayar oleh mereka yang tidak ikut menikmati manfaat produksi dan masyarakat berpendapatan rendah. Caranya adalah dengan melakukan internalisasi ongkos untuk membiayai pelaksanaan tanggungjawab sosial itu. Di sini, yang membayar ongkos tidak hanya perusahaan yang bersangkutan tetapi juga konsumen. Umumnya, pelaksanaan tanggungjawab sosial perusahaan akan cenderung untuk mengurangi pendapatan pajak. Namun, dengan diikutsertakannya konsumen untuk membayar ongkos dampak *diseconomies*, maka pendapatan negara dapat dibantu. Lagi pula harus diingat bahwa apabila perusahaan dan konsumen tidak mau menanggulangi *public goods* yang negatif itu, maka beban untuk mengatasinya akan jatuh ketangan negara. Artinya, penerimaan negara dari pajak dapat besar, tetapi anggaran pengeluaran dapat menjadi besar pula.

Apabila kita menganut prinsip syura, yang berarti melibatkan masyarakat sendiri untuk mengatasi masalah-masalah publik dan meningkatkan kesejahteraan umum, maka konsekuensinya adalah bahwa

kebijakan fiskal akan cenderung untuk mencegah kontraksi moneter yang terjadi karena intensifikasi pajak. Islam memang mengajarkan prinsip transfer yang disimbolkan dengan istilah “zakat”, “infaq”, “shadaqah”, yang dalam hal tertentu berarti sama. Prinsip ini mengandung arti “mengurangi kekayaan untuk didistribusikan kepada yang miskin atau kekurangan”, sejalan dengan prinsip yang lain, yaitu “hendaknya kekayaan itu jangan hanya beredar di antara segelintir orang”. Dengan perkataan lain, Islam tidak menghendaki adanya konsentrasi kekayaan di tangan segelintir manusia. Atas dasar ini, maka negara berfungsi untuk melakukan redistribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat. Fungsi ini dijalankan terutama melalui lembaga perpajakan.

Namun pajak bukan hanya berfungsi distributif, tetapi juga alokatif. Fungsi alokatif dari pajak, menurut Islam, diarahkan untuk memperkuat swadaya masyarakat sendiri. Sedapat mungkin sumberdaya itu tetap berada di tangan masyarakat, sebab dengan begitu masyarakat memiliki hanya pilihan. Birokrasi cenderung untuk mengurangi dan mengandung unsur-unsur yang mengurangi efisiensi. Melalui lembaga syura maka masyarakat dapat memperluas pilihan dan mengembangkan inovasi.

Kebijakan publik dalam Islam juga mengarah kepada pembentukan unit-unit usaha yang bersifat kekeluargaan dan kerjasama. Prinsip ini berlaku tidak saja terhadap unit-unit ekonomi kecil dan tradisional, tetapi juga yang besar dan modern. Salah satu

perwujudan dari prinsip ini adalah koperasi dan usaha bersama (yang secara formal bukan berbadan hukum koperasi). Tugas negara adalah memberikan iklim dan insentif terhadap perwujudan sistem kelembagaan ekonomi di tingkat mikro ini.

Dalam proses modernisasi dan globalisasi terdapat dua kecenderungan. *Pertama*, adalah terjadinya transformasi dari unit-unit usaha skala kecil kepada skala besar atau menengah yang lebih mampu merespon pasar. *Kedua*, timbulnya usaha-usaha kecil dan usaha-usaha rumah tangga yang modern, termasuk proses formalisasi sektor informasi. Kecenderungan ini akan mendukung pertumbuhan fiskal, karena koleksi pajak akan lebih mudah diselenggarakan. Sementara itu peranan negara juga cenderung makin besar, karena meningkatnya kebutuhan pengaturan dan penanggulangan *external diseconomies*.

Demikian juga dengan bidang transportasi, sampai saat ini alat-alat transportasi meskipun sebagian telah ditangani pemerintah, -seperti armada darat oleh *DAMRI*, termasuk terminalnya, armada kereta api oleh *PT KAI*, termasuk stasiunnya, armada laut oleh *PELNI*, termasuk pelabuhannya oleh *PT ASDP* dan armada udara oleh *Garuda*, termasuk bandarannya sehingga transportasi swasta tidak semena-mena melakukan tindakan dalam menaikkan tarif angkutan atau perjalanan, terutama saat-saat liburan sekolah dan hari-hari raya keagamaan, terutama *Idul Fitri* untuk umat Islam dan *Natal* untuk umat Kristiani-namun sering sekali pihak private tanpa diketahui oleh

pihak pelaku kebijakan (pemerintah) ataupun diketahuinya melakukan pelanggaran-pelanggaran sengaja karena pihak private merasa bahwa pelaku kebijakan dalam hal ini dapat diberikan insentif yang tak legal atau dalam kata lain "*disuap*".

Para pemikir Islam pada umumnya cenderung untuk menempatkan peranan negara yang aktif, baik dalam penerapan undang-undang yang berdasarkan syariah, mengendalikan perekonomian ke arah perkembangan yang lebih stabil, terutama untuk mencegah pengangguran, gejala konjungtur dan kemerosotan daya beli masyarakat, mengarahkan alokasi sumberdaya sehingga dapat dicapai keseimbangan antara efisiensi dan partisipasi masyarakat yang luas dalam kegiatan usaha serta melakukan redistribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat sehingga tidak timbul kepincangan dan ketidakadilan sosial. Besarnya peranan negara secara teknis tergantung pada tingkat perkembangan ekonomi itu sendiri tetapi juga tergantung dari hasil kesepakatan mengenai pembagian fungsi antara pemerintah dan lembaga-lembaga dalam masyarakat. Peranan dapat lebih besar, tetapi hal ini perlu diimbangi dengan pengembangan lembaga hisbah sebagai alat kontrol sosial. Tetapi apabila kita mendasarkan diri pada prinsip syura, maka tujuan-tujuan kebijakan publik sebaiknya dapat dicapai secara lebih mandiri melalui masyarakat sendiri. Setidak-tidaknya negara memberi kesempatan yang cukup luas kepada masyarakat untuk menangani masalah-masalah yang mereka hadapi.

Kebijakan publik menurut Islam yang berdasarkan tauhid mengandung beberapa ciri. *Pertama*, diarahkan kepada pemanfaatan sumber daya alam yang merupakan anugerah Tuhan itu, secara efisien untuk kesejahteraan seluruh masyarakat. *Kedua*, menumbuhkan peranan setiap individu dalam meningkatkan kualitas hidupnya sesuai dengan martabat manusia yang dimuliakan oleh Tuhan. *Ketiga*, menumbuhkan proses kebersamaan yang memberi peluang bagi berkembangnya kreativitas, inovasi dan kerja keras untuk mencapai kesejahteraan umum. *Keempat*, menciptakan distribusi pendapatan dan kekayaan masyarakat secara adil dan merata. *Kelima*, menjaga stabilitas dan keberlangsungan perkembangan ekonomi dalam proses kemajuan.

V. Penutup

Peranan negara dipandang sebagai perwujudan amanah untuk mengem-bangkan dan memelihara kelestarian sumber daya alam, melalui perundang-undangan berdasarkan syariah. Namun pelaksanaan amanah itu perlu diimbangi dengan lembaga hisbah untuk mencegah penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan masyarakat. Negara juga mengemban tugas untuk mengembangkan sumber daya manusia, melalui pendidikan dan iptek. Guna memperkuat peranan masyarakat, maka negara juga berperan penting dalam pengadaan sumber daya derivatif lainnya, seperti prasarana dan kelembagaan.

Peranan negara perlu diimbangi dengan partisipasi masyarakat yang berdasarkan swadaya. Kebijakan fiskal, disamping melaksanakan fungsi stabilisator dan fungsi distributif untuk menciptakan keadilan sosial, juga berfungsi mengarahkan alokasi sumber daya, melalui berbagai fasilitas intensif, sehingga dapat mendorong masyarakat untuk meningkatkan kemampuan swadainya dalam memecahkan masalah-masalah mereka sendiri secara lebih mandiri dan tidak terlalu tergantung kepada pemerintah.

Sebagian besar pengadaan barang-barang privat pada dasarnya diserahkan kepada masyarakat atau swasta, melalui mekanisme pasar. Sungguhpun demikian, negara perlu mendorong masyarakat untuk menyelenggarakan berbagai bentuk usaha bersama berdasarkan kekeluargaan. Campur tangan negara hanya diperlukan apabila terjadi dan untuk mencegah berbagai distorsi yang disebabkan karena gagalnya mekanisme pasar. Proses-proses pengambilan keputusan yang sifatnya kolektif, tidak selalu harus melalui mekanisme birokrasi negara, melainkan sejauh mungkin dapat dilaksanakan berdasarkan usaha bersama.

Beberapa kesimpulan yang dapat penulis paparkan dari makalah ini a.l.:

1. Pemerintah pada dasarnya berkewajiban menyediakan kebutuhan publik melalui kebijakannya, seperti, bidang

transfortasi, pendidikan, iptek, dll;

2. Pemerintah berkewajiban mengadakan pengaturan dan pengawasan apabila terdapat pihak swasta yang masuk ke wilayah kebutuhan publik;
3. Kebijakan publik yang dibuat pemerintah seharusnya diberikan kepada warga negara (masyarakat) dalam rangka mensejahterakan rakyatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Chapra, M. Umer, Islam dan Pembangunan Ekonomi (2000), diterjemahkan Ikhwan Abidin Basri, Cetakan Pertama, :Gema Insani Press bekerjasama dengan Tazkia Institute, Jakarta.
-, Masa Depan Ilmu Ekonomi : Sebuah Tinjauan Islam, (2001), diterjemahkan Ikhwan Abidin Basri, Cetakan Pertama, Gema Insani Press bekerjasama dengan Tazkia Institute, Jakarta.
- Dunn, William N, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, (1999), Edisi Ke-2, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Karim, Adiwarmanto A, Ekonomi Islam : Suatu Kajian Kontemporer, (2001), Cetakan Pertama, Gema Insani Press, Jakarta.
- Karim M. Rusli, Berbagai Aspek Ekonomi Islam, (1992), Cetakan Pertama, Tiara Wacana bekerjasama dengan P3EI UII, Yogyakarta.
- Karnaen A, Parwataatmadja, Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam, (2002), Program Pascasarjana Universitas Indonesia Kekhususan Ekonomi dan Keuangan Syariah, Jakarta.
- Qardhawi, Yusuf, Norma dan Etika Ekonomi Islam, (1997), diterjemahkan Zainal Arifin dan Dahlia Husin, Cetakan Pertama, Gema Insani Press, Jakarta.
- Rahardjo M. Dawam, Etika Ekonomi dan Manajemen, (1990), Cetakan Pertama, Tiara Wacana, Yogyakarta.