

**TINJAUAN *TA'ARUD AL-MAŞLAHAH* TERHADAP
PENGUNAAN DANA DEFISIT ANGGARAN PENDAPATAN
DAN BELANJA NEGARA (APBN) 2018
PADA KEBIJAKAN FISKAL DI INDONESIA**

SKRIPSI



Oleh:

RESTY WAHYUDINA ASTHARIE
NIM 210215117

Pembimbing:

Prof. Dr. H. ABDUL MUN'IM SALEH, M.Ag.
NIP. 195611071994031001



**JURUSAN HUKUM EKONOMI SYARIAH FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO**

2019

ABSTRAK

Astharie, Resty Wahyudina. 2019. *Tinjauan Ta'arud al-Maslahah Terhadap Penggunaan Dana Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2018 Pada Kebijakan Fiskal Di Indonesia.* Skripsi. Jurusan Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Ponorogo. Pembimbing Prof. Dr. H. Abdul Mun'im Saleh, M.Ag.

Kata Kunci: *Ta'arud al-Maslahah*, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018, Dana Defisit.

Dalam *tashri'* Islami, *maslahah* mempunyai kedudukan sangat penting. Setiap perilaku yang bertujuan untuk memenuhi kelima hajat, antara lain memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta adalah *maslahah*. Sedangkan setiap perilaku yang menghilangkan kelima tujuan syariat tersebut adalah *mafsadah*. Indonesia menerapkan defisit anggaran di setiap tahunnya, termasuk tahun 2018. Ada dua pendapat mengenai penggunaan dana defisit. Pertama, memperbolehkan asalkan dana defisit digunakan untuk tujuan kesejahteraan masyarakat. Kedua, tidak memperbolehkan karena dana yang defisit akan memaksa pemerintah melakukan utang yang akhirnya menimbulkan riba. Alasan keduanya berdasarkan pada pertimbangan faktual dan preventif, serta akal sehat. Pendapat yang saling bertentangan dalam *usul fiqh* disebut *ta'arud*.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penggunaan dana defisit APBN 2018? 2) Bagaimana tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penyelesaian penggunaan dana defisit APBN 2018?

Adapun jenis penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan pendekatan kualitatif. Sedangkan teknik pengumpulan data menggunakan dokumentasi. Analisis data menggunakan model analisis deduktif, yaitu berangkat dari proposisi-proposisi umum untuk kemudian diambil penjabaran pada hal-hal yang bersifat khusus.

Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa (1) terdapat dua tipologi dari penggunaan dana defisit. Pertama, segi-segi *maslahah* yang dicapai dari penggunaan dana defisit termasuk dalam kategori *maslahah daruriyah*. Kedua, segi-segi *mafsadah* dari penggunaan dana defisit termasuk dalam kategori *hajiyah*. Jika terjadi *ta'arud* pada tingkat *daruri* dan *hajiyah* maka harus didahulukan tingkat *daruriyah*. Sehingga pemerintah boleh melakukan defisit anggaran asalkan program yang dijalankan sesuai dengan sektor-sektor kemaslahatan, yaitu pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. (2) Penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit APBN 2018 menggunakan metode *tasāqut*, karena pemerintah tetap melakukan utang agar mampu melaksanakan pembangunan negara. Dari segi tingkatan, penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit APBN 2018 termasuk kategori *maslahah daruriyah*. Karena pembangunan negara tidak dapat ditunda agar tidak berdampak buruk pada stabilitas negara. Sedangkan dari segi eksistensinya, termasuk kategori *maslahah mulghāh*, artinya kemaslahatan yang bertolak belakang dengan ketentuan *naṣṣ*. Karena dalam Islam bunga hukumnya haram, namun dana defisit digunakan untuk belanja produktif demi kemaslahatan negara dan masyarakat Indonesia.

LEMBAR PERSETUJUAN

Skripsi atas nama saudara:

Nama : Resty Wahyudira Astharie

NIM : 210215117

Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah

Judul : Tinjauan *Ta'arūf al-Maṣlahah* terhadap Penggunaan Dana Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018 pada Kebijakan Fiskal di Indonesia

Telah diperiksa dan disetujui dalam ujian munaqosah.

Ponorogo, 20 November 2019

**Mengetahui,
Ketua Jurusan**

Hukum Ekonomi Syariah



Hj. Atik Abidah, M.S.I.
NIP. 197605082600032001

**Menyetujui,
Pembimbing**

Prof. Dr. H. Abdul Mun'im Saleh, M.Ag.
NIP. 195611071994031001



**KEMENTERIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PONOROGO**

PENGESAHAN

Skripsi atas nama saudara:

Nama : Resty Wahyudina Astharie
NIM : 210215117
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah
Fakultas : Syariah
Judul : Tinjauan *Ta'aruf al-Maslahah* Terhadap Penggunaan Dana Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2018 Pada Kebijakan Fiskal Di Indonesia

Skripsi ini telah dipertahankan pada sidang Munaqosah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Ponorogo pada:

Hari : Jum'at
Tanggal : 22 November 2019

Dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan untuk memperoleh gelar sarjana dalam ilmu Syariah pada:

Hari : Jum'at
Tanggal : 29 November 2019

Tim Penguji:

1. Ketua Sidang : Rifah Roihanah, S.H, M.Kn.
2. Penguji 1 : Hj. Atik Abidah, M.S.I.
3. Penguji 2 : Prof. Dr. H. Abdul Mun'im Saleh, M.Ag.

Ponorogo, 29 November 2019
Mengesahkan
Dekan Fakultas Syariah,



Dr. H. Moh. Mudir, Lc., M.Ag.
NIP. 196807051999031001

SURAT PERSETUJUAN PUBLIKASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Resty Wahyudina Astharie

Nim : 210215117

Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah

Fakultas : Syariah

Judul : Tinjauan *Ta'aruf al-Maslahah* Terhadap Penggunaan Dana Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2018 Pada Kebijakan Fiskal Di Indonesia

Menyatakan bahwa naskah skripsi ini telah diperiksa dan disahkan oleh dosen pembimbing, selanjutnya saya bersedia naskah tersebut dipublikasikan oleh perpustakaan IAIN Ponorogo yang akan diakses di **etheses.iainponorogo.ac.id**. Adapun isi dari keseluruhan penulis tersebut, sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Ponorogo, 4 Desember 2019

Menyetujui

Yang Membuat Pernyataan,



Resty Wahyudina Astharie
NIM. 210215117

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Resty Wahyudina Astharie
NIM : 210215117
Jurusan : Hukum Ekonomi Syariah
Fakultas : Syariah
Judul : Tinjauan *Ta'arud al-Maslahah* Terhadap Penggunaan Dana Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2018 Pada Kebijakan Fiskal Di Indonesia

Dengan ini, menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil-alihan tulisan yang saya akui sebagai hasil tulisan atau pemikiran saya.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan skripsi ini hasil jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Ponorogo, 12 November 2019

Yang membuat pernyataan,



Resty Wahyudina Astharie
NIM. 210215117

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam ilmu *usul fiqh*, pertentangan atau kontradiktif disebut dengan *ta'arud*. Yaitu menentukan salah satu hukum suatu peristiwa pada waktu tertentu terhadap hukum yang kontradiktif dengan hukum yang telah ditentukan dalil lain.¹ Wahbah Zuhayfī menegaskan bahwa tidak ada pertentangan dalam kalam Allah dan Rasul-Nya. Oleh sebab itu, adanya anggapan *ta'arud* antara dua atau beberapa dalil, hanyalah dalam pandangan *mujtahid*, bukan pada hakikatnya. Ada empat metode penyelesaian *ta'arud*, yaitu kopromi, *tarjih*, *nasakh*, dan *tasaqut*.²

Secara terminologis *shar'i maṣlaḥah* dapat diartikan sebagai sebuah manfaat yang dikehendaki oleh Allah SWT untuk para hamba-Nya berupa pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta benda dengan tingkat signifikansi yang berbeda satu sama lain.³ Imam al-Shaṭībī mengatakan, bahwa kemaṣlaḥatan manusia dapat terealisasi apabila unsur pokok dapat diwujudkan dan dipelihara yaitu agama (*al-dīn*), jiwa (*al-nafs*), akal (*al-'aql*), keturunan (*al-nasl*) dan harta (*al-māl*). Semua pemenuhan kebutuhan barang dan jasa adalah untuk mendukung terpeliharanya kelima unsur pokok tersebut. Tujuannya bukan hanya kepuasan di dunia saja, tetapi juga

¹ Muhammad Ma'shum Zein, *Ilmu Usul Fiqh* (Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008), 276.

² Satria Effendi dan M. Zein, *Usul Fiqh* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 238.

³ Malthuf Siroj, *Paradigma Usul Fiqh: Negosiasi Konflik antara Maṣlaḥah dan Naṣṣ* (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2017), 12.

kesejahteraan di akhirat. Dalam pemenuhan kelima unsur pokok tersebut tentu harus sesuai dengan tuntunan syariah.⁴ Lima tujuan tersebut difokuskan menjadi tiga peringkat kebutuhan berdasarkan skala prioritasnya masing-masing, yaitu kebutuhan *darūrīyah*, kebutuhan *ḥājīyah*, dan kebutuhan *taḥsīnīyah*.⁵

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur setiap pendapatan dan pengeluaran negara yang digunakan untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi.⁶ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah 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. Menurut John F. Due, APBN adalah suatu pernyataan mengenai perkiraan pengeluaran dan penerimaan negara yang diharapkan akan terjadi dalam suatu periode di masa depan atau yang akan datang, serta data dari pengeluaran dan penerimaan yang benar-benar terjadi di masa lalu.⁷

Dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdapat beberapa cara yang digunakan untuk menghimpun dana guna menjalankan pemerintahan. Pertama, melakukan bisnis. Pemerintah dapat melakukan bisnis seperti perusahaan yang lainnya, misalnya dengan

⁴ Rozalinda, *Ekonomi Islam* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), 100.

⁵ Beni Ahmad Saebani, *Filsafat Hukum Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2008), 47.

⁶ Rozalinda, *Ekonomi Islam*, 205.

⁷ Pelajaran.co.id, dalam <https://www.pelajaran.id/2018/22/pengertian-apbn-struktur-fungsi-tujuan-prinsip-dan-azas-penyusunan-apbn.html>, (Diakses pada 02 Juli 2019, pukul 19.08 WIB).

mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Seperti halnya perusahaan lain, dari perusahaan negara ini diharapkan memberikan keuntungan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber pendapatan negara. Kedua, pajak. Penghimpunan dana yang umum dilakukan adalah dengan cara menarik pajak dari masyarakat. Pajak dikenakan dalam berbagai bentuk seperti pajak pendapatan, pajak penjualan, pajak bumi dan bangunan, dan lain-lain. Pajak yang dikenakan kepada masyarakat tidak dibedakan terhadap bentuk usahanya sehingga dapat menimbulkan ketidakstabilan.⁸

Ketiga, meminjam uang. Sebagaimana dipahami sekarang ini pada perekonomian modern, utang merupakan instrumen yang lazim terjadi, sehingga seakan-akan tidak ada pembangunan bila tidak ditunjang dengan utang luar negeri. Perlu dipahami bahwa dalam perekonomian saat ini, utang sebagai kebijakan pembangunan bukan hanya timbul akibat kebutuhan yang berlebihan daripada penerimaan, namun juga akibat kelaziman yang telah mentradisi, sehingga mau tidak mau sebuah negara akan sulit keluar atau bahkan menghindari utang.⁹

Dalam Islam, sangat dianjurkan untuk tidak berhutang, baik individu maupun kolektif (negara). Apalagi dalam konteks negara, kita dihadapkan pada situasi dimana sebuah negara Islam memiliki fungsi untuk menyebarkan dakwah Islam dalam diplomatik internasional secara mandiri dan bebas. Fungsi ini sangat menuntut kondisi negara Islam yang memiliki integritas tinggi. Bagaimana mungkin suatu negara dapat menjalankan fungsinya

⁸ Muh. Fudhail Rahman. Sumber-sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam. *Jurnal Ilmu Ekonomi Islam*, Vol. V, No. 2 Juli 2013. Journal.uinjkt.ac.id, diakses 02 Juli 2019.

⁹ Ibid.

seperti itu bila kemandirian dan integritas sebagai bangsa tidak ada akibat dililit hutang.¹⁰

Bagi pemerintah di suatu negara dapat saja meminjam dana dari masyarakat atau sumber-sumber lainnya, namun harus dikembalikan di kemudian hari. Dan masyarakat perlu mengetahui dan mendapat informasi yang jelas bahwa di kemudian hari mereka akan membayar pajak yang lebih besar untuk membayar utang yang dipinjam hari ini. Meminjam uang hanya untuk sementara dan tidak boleh dilakukan secara terus-menerus.¹¹

Tujuan APBN adalah sebagai pendapatan dan pembelanjaan negara dalam melaksanakan tugas kenegaraan untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran masyarakat. Sedangkan APBN mempunyai fungsi alokasi, distribusi, stabilitasi, otorisasi, perencanaan, dan pengawasan. Pada dasarnya untuk penyelenggaraan pemerintah (pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan) dan stimulus pertumbuhan ekonomi.¹²

Realisasi APBN periode 2018, bahwa pendapatan negara sebesar Rp 1.942,3 triliun atau 102,5% dari dana pendapatan yang diproyeksikan sebesar Rp 1.894,7 triliun. Pertumbuhannya 16,6% dibandingkan tahun 2017. Pendapatan negara diperoleh melalui pendapatan dari dalam negeri melalui penerimaan perpajakan dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), serta melalui dana Hibah. Sementara untuk belanja negara, totalnya mencapai Rp 2.202,2 triliun atau 99,2% dari target APBN 2018 dan tumbuh 9,7% dari

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal* (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), 268-269.

tahun 2017. Belanja negara dialokasikan untuk kebutuhan belanja pemerintahan pusat serta transfer ke daerah dan dana desa.¹³ Dari hasil tersebut, artinya dana yang digunakan untuk belanja negara lebih tinggi dari pendapatan negara.

Lewat hasil ini, nilai keseimbangan primer sampai akhir tahun masih negatif 1,8%. Artinya pemerintah sampai akhir tahun masih gali lubang tutup lubang, alias berhutang untuk membayar bunga utang. Sementara defisit anggaran sampai akhir tahun 2018 adalah 1,76% dari PDB atau nominalnya Rp 259,9 triliun.¹⁴ Pendapatan dan pengeluaran negara digunakan untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi. Dapat diartikan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat (kemaslahatan umat). Penggunaan dana defisit pada tahun 2018 difokuskan untuk pembangunan infrastruktur dan pengembangan sumber daya manusia.¹⁵

Negara mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan materi bagi lingkungan sosial maupun individu dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Salah satu kebijakan negara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya adalah dengan cara mendistribusikan sumber daya tersebut. Kebijakan umum ekonomi menurut ajaran Islam adalah kebijakan distribusif.¹⁶ Sebagaimana dijelaskan dalam QS. al-Hashyr: 7, yaitu:

¹³ Muhammad Choirul & Chandra Gian Asmara & Iswari Anggit, “Ini Dia Realisasi APBN 2018 dari Sri Mulyani”, dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190102162627-4-48790/ini-dia-realisisi-apbn-2018-dari-sri-mulyani> (Diakses pada 03 Juli 2019, Jam 22.20 WIB).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Kementerian Keuangan RI, dalam <https://www.kemenkeu.go.id/menjawabutang> (Diakses pada 16 Oktober 2019, pukul 10.50 WIB).

¹⁶ Sayyidatul ‘Afiyah, “Telaah *Maqāṣid Al-Sharī’ah* Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2016 Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia”, *Skripsi* (Ponorogo: IAIN Ponorogo, 2017), 5.



Artinya: “*Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya*”.¹⁷

Pada dasarnya pemerintah harus menjadi panutan bagi masyarakat. Pemerintah haruslah berbelanja sesuai dengan pendapatan. Keadaan inilah yang dinamakan dengan anggaran belanja berimbang. Apabila belanja pemerintah melebihi penerimaan, sehingga mengharuskan pemerintah meminjam dari masyarakat atau mencetak uang baru. Tentulah tindakan ini sangat tidak bijak. Anggaran belanja pemerintah selalu disesuaikan dengan keadaan ekonomi pada masa tertentu. Apabila tingkat kegiatan ekonomi rendah dan terdapat banyak pengangguran, kemiskinan, musibah, dan lain sebagainya, pemerintah akan melakukan belanja yang melebihi pendapatannya. Keadaan inilah yang menimbulkan defisit anggaran.¹⁸

¹⁷ Departemen Agama RI, *al-Qur’ān dan Terjemahnya* (Bandung: Sigma Exagrafika, 2009), 546.

¹⁸ Rozalinda, *Ekonomi Islam*, 205-206.

Artinya: “Orang-orang yang makan (mengambil) riba tidak dapat berdiri melainkan seperti berdirinya orang yang kemasukan syaitan lantaran (tekanan) penyakit gila. Keadaan mereka yang demikian itu, adalah disebabkan mereka berkata (berpendapat), sesungguhnya jual beli itu sama dengan riba, padahal Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba. Orang-orang yang telah sampai kepadanya larangan dari Tuhannya, lalu terus berhenti (dari mengambil riba), maka baginya apa yang telah diambilnya dahulu (sebelum datang larangan); dan urusannya (terserah) kepada Allah. Orang yang kembali (mengambil riba), maka orang itu adalah penghuni-penghuni neraka; mereka kekal di dalamnya”.²²

Namun, M.A. Manan berpendapat, bahwa dalam suatu perekonomian Islam, tidaklah patut untuk menolak anggaran defisit. Akan tetapi, sekali pemerintah melaksanakan anggaran defisit, pengeluaran tambahannya harus direncanakan dengan cermat dan uang yang dikeluarkan pemerintah jangan hanya menyebabkan kenaikan dalam volume produk nasional bruto (GNP), harus dipastikan siapa yang jadi penerima utama pengeluaran tambahan pemerintah karena pembiayaan defisit.²³ Adiwarman A. Karim mengungkapkan bahwa *budget deficit* memang tidak disukai, tetapi boleh dilakukan asalkan tidak secara terus-menerus (hanya dilakukan sementara). Dengan tidak adanya *budget deficit* berarti tidak ada uang baru yang dicetak, ini berarti tidak akan terjadi inflasi yang disebabkan oleh *monetary expansion*.²⁴ Paling tidak defisit anggaran boleh terjadi sejauh memang diperlukan untuk suatu pertumbuhan jangka panjang yang berkesinambungan dan kesejahteraan yang berbasis luas yang didukung oleh harga-harga yang stabil.²⁵

²² Departemen Agama RI, *al-Qur’ān*, 47.

²³ Rozalinda, *Ekonomi Islam*, 206.

²⁴ Adiwarman A. Karim, *Ekonomi Makro Islami* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), Cet.II, 242.

²⁵ Nurul Huda, *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoretis* (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2008), 171.

Mengenai dana defisit, terjadi pertentangan antara dua pendapat. Yaitu pendapat pertama mengatakan bahwa suatu negara Islam tidak boleh ada anggaran defisit karena akan berdampak buruk bagi negara, terlebih utang luar negeri pasti akan berinteraksi dengan sistem bunga. Dan pendapat kedua mengatakan bahwa suatu negara boleh melakukan dana defisit asalkan tidak terjadi secara terus-menerus dan demi kesejahteraan agar pembangunan negara tidak terhambat. Alasan keduanya berdasarkan pada pertimbangan faktual dan preventif serta akal sehat.

Maka dari itu, penulis tertarik untuk membahas penggunaan dana defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditinjau dari konsep *ta'arud al-maslahah* dikarenakan adanya pertentangan dua pendapat mengenai negara yang menggunakan dana defisit. Selanjutnya penulis akan kaji pendapat yang lebih membawa kemaslahatan. Dengan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul ***“Tinjauan Ta'arud al-Maslahah Terhadap Penggunaan Dana Defisit Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2018 Pada Kebijakan Fiskal Di Indonesia”***.

B. Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang tersebut, peneliti hendak menggali dan menganalisa tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penggunaan dana defisit APBN tahun 2018. Penggalan ini dilanjutkan dengan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penggunaan dana defisit APBN 2018 ?
2. Bagaimana tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penyelesaian penggunaan dana defisit APBN 2018

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang hendak peneliti dalami, maka penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penggunaan dana defisit APBN periode tahun 2018.
2. Untuk mengetahui tinjauan *ta'arud al-maslahah* terhadap penyelesaian penggunaan dana defisit APBN 2018.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan pemaparan tujuan di atas, peneliti berharap dapat memberikan manfaat baik manfaat secara teoritis maupun secara praktis:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat menambah khazanah keilmuan dan memberikan kontribusi pemikiran terhadap pengalokasian dana defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang sesuai dengan kemaslahatan.

2. Manfaat Praktis

Peneliti berharap dengan adanya penelitian ini dapat menjadi rujukan untuk:

- a. Sebagai sumber informasi dalam hal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- b. Penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan dalam hal pengembangan pendapatan negara serta pembelanjaan negara yang berimbang.
- c. Sebagai bahan evaluasi dalam program pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan kebijakan dan alokasi dana defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

E. Telaah Pustaka

Kajian pustaka adalah kajian terhadap penelitian terdahulu yang relevan dengan topik dan masalah penelitian. Maka peneliti menemukan beberapa penelitian yang relevan dengan topik dan masalah yang akan diangkat, yakni:

Pertama, tesis karya Dahliah pada tahun 2013 dalam program Magister Hukum Islam UIN Alauddin dengan judul “Metode Penyelesaian *Ta’arud al-Adillah* Dan Implikasinya Terhadap Penetapan Hukum Islam”. Latar belakang penelitian tersebut yaitu *ta’arud* merupakan hal yang penting untuk dipahami, karena permasalahan umat semakin hari semakin kompleks dan kadang-kadang mempermasalahkan dalil-dalil yang secara tekstual bertentangan dengan dalil lainnya. Hal ini berdampak pada pengamalan hukum Islam yang berbeda, dan dapat menjadi komplik bagi pemikir Islam modern ini. Dalil-dalil yang dipahami kontradiksi oleh masyarakat juga berpengaruh terhadap penerapan hukum Islam. Masyarakat yang hanya melihat kontradiksi secara teks, kadang-kadang hanya mengamalkan salah

satu dalil yang dianggap benar tanpa menyesuaikan dengan situasi dan kondisi. Oleh karena itu, pemahaman tentang adanya kontradiksi dalil secara lahir menurut ulama mujtahid tentang ayat-ayat hukum perlu ditelaah, karena setiap dalil yang dianggap kontradiksi oleh ulama akan memiliki akibat hukum yang berbeda. Memahami kandungan ayat-ayat hukum dan kemungkinan adanya kontradiksi dapat menjadi landasan dalam menetapkan hukum, serta dapat menjadi solusi atas permasalahan baru yang kompleks. Mengetahui dasar dan alasan pertentangan atau cara menyelesaikan pertentangan suatu dalil dapat dijadikan perbandingan tentang dalil mana yang lebih kuat untuk dipedomani dalam menerapkan hukum. Dari latar belakang tersebut terdapat rumusan masalah, yaitu 1) bagaimana memahami adanya kontradiksi suatu dalil, 2) bagaimana cara menyelesaikan *ta'arūḍ al-adillah*, 3) bagaimana implikasi ayat-ayat hukum yang kontradiksi dalam penetapan hukum Islam. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa *ta'arūḍ al-adillah* ialah kontradiksi antara dua dalil, salah satu menunjukkan hukum yang berbeda dengan hukum dalil lainnya. Pemahaman tentang adanya kontradiksi antara suatu dalil dengan dalil lainnya dapat diketahui dengan cara mengetahui makna lahiriah kedua dalil. Kontradiksi dapat terjadi pada dalil naqli maupun 'aqli dan dapat terjadi pada dalil *qat'ī* maupun *zannī*. Kontradiksi yang terjadi hanya secara lahiriah. Implikasi penelitian ini mengemukakan bahwa *ta'arūḍ al-adillah* dapat diselesaikan dengan dua aliran metode, yaitu metode Ḥanafiyāh dan Shāfi'iyah. Metode Ḥanafiyāh menempuh cara *nasakh*, *tarjīh*, *al-jam'u wa al-taufiq*, kemudian *tasāqut al-*

dalilain. Shāfi'iyah dilakukan dengan cara *al-jam'u wa al-taufiq, tarjih, nasakh*, kemudian *tasāqut al-dalilain*. *Ta'arud al-adillah* dapat ditemukan pada ayat-ayat hukum yang berkaitan dengan hukum ibadah, hukum *ahwal shahshiyah* (hukum privat), dan hukum jinayah (hukum pidana) yang termasuk hukum publik.²⁶

Hal ini berbeda dengan apa yang dilakukan oleh peneliti, di mana penelitian ini membahas tentang *maṣlaḥah, mafsadah*, serta penyelesaian kontroversi dari penggunaan dana defisit APBN di Indonesia dikarenakan terjadi pertentangan dua pendapat oleh pakar ekonomi mengenai penggunaan dana defisit. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Dahliah membahas tentang cara memahami adanya kontradiksi suatu dalil, cara menyelesaikan *ta'arud al-adillah*, serta implikasi ayat-ayat hukum yang kontradiksi dalam penetapan hukum Islam.

Kedua, skripsi karya Sayyidatul 'Afiyah pada tahun 2017 Jurusan Muamalah Fakultas Syariah IAIN Ponorogo yang berjudul “Telaah *Maqāsid Al-Sharī'ah* Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2016 Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia”. Latar belakang dari penelitian tersebut yaitu kesejahteraan merupakan suatu bentuk kemaṣlaḥatan yang pasti menjadi tujuan utama bagi setiap umat manusia. Kemaṣlaḥatan adalah wujud realisasi dari *maqāsid al-sharī'ah*. *Maqāsid al-sharī'ah* yaitu suatu cara dalam penyariatian hukum yang penetapannya bertolak ukur pada kemaṣlaḥatan bagi manusia di dunia maupun di akhirat

²⁶ Dahliah, “Metode Penyelesaian *Ta'arud Al-Adillah* Dan Implikasinya Terhadap Penetapan Hukum Islam”, *Tesis* (Makassar: UIN Alauddin, 2013), xvi.

kelak. *Maqāṣid al-sharī'ah* tersebut terdiri atas lima asas yang wajib dipelihara. Kelima asas tersebut yaitu *ḥifẓ al-dīn* (memelihara agama/keimanan), *ḥifẓ al-nafs* (memelihara jiwa), *ḥifẓ al-'aql* (memelihara akal), *ḥifẓ al-nasl* (memelihara keturunan), dan *ḥifẓ al-māl* (memelihara harta). Di Indonesia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah dengan mengurangi angka kemiskinan melalui berbagai program yang telah dirancang dan diaplikasikan. Program penanggulangan kemiskinan di Indonesia tersebut terbagi menjadi tiga klaster, yaitu klaster pertama yang berbasis keluarga, klaster kedua berbasis pemberdayaan masyarakat, dan klaster ketiga berbasis ekonomi (pemberdayaan mikro dan kecil). Untuk menunjang program-program tersebut agar berjalan maksimal maka pemerintahan Indonesia mengalokasikan dana APBN, yaitu anggaran tahunan yang memuat rincian pendapatan dan pengeluaran negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dari latar belakang tersebut terdapat rumusan masalah, yaitu 1) Bagaimana tinjauan *maqāṣid al-sharī'ah* terhadap program penanggulangan kemiskinan di Indonesia, 2) Bagaimana tinjauan *maqāṣid al-sharī'ah* terhadap alokasi APBN untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Hasil penelitian ini bahwa program penanggulangan kemiskinan dan pengalokasian dana APBN untuk program penanggulangan kemiskinan sesuai dengan konsep *maqāṣid al-sharī'ah* namun pada praktiknya belum terimplementasi dengan maksimal sebab dari seluruh anggaran kemiskinan

jika dibagi dengan jumlah masyarakat miskin di Indonesia masih belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin.²⁷

Hal ini berbeda dengan apa yang dilakukan oleh peneliti, di mana penelitian ini membahas tentang *maṣlaḥah*, *mafsadah*, serta penyelesaian kontroversi dari penggunaan dana defisit APBN di Indonesia dikarenakan terjadi pertentangan dua pendapat oleh pakar ekonomi mengenai penggunaan dana defisit. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Sayyidatul ‘Afiyah membahas tentang tinjauan *maqāṣid al-sharī’ah* terhadap program penanggulangan kemiskinan di Indonesia dan tinjauan *maqāṣid al-sharī’ah* terhadap alokasi APBN untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia.

Ketiga, skripsi karya Purwanto pada tahun 2018 Jurusan Ahwal Syakhsiyyah Fakultas Syariah IAIN Metro yang berjudul “Konsep *Maṣlaḥah Al-Mursalah* Dalam Penetapan Hukum Islam Menurut Pemikiran Najmuddin At-Thufi”. Latar belakang dari penelitian tersebut adalah hukum Islam yang ditetapkan Allah SWT terhadap hamba-Nya dalam bentuk perintah atau larangan pasti mengandung *maṣlaḥah* yang baik secara langsung maupun tidak. Maka tidak ada hukum syara yang sepi dari *maṣlaḥah*, karenanya *maṣlaḥah* sangat diperhitungkan oleh mujtahid dalam berijtihad dalam untuk menetapkan hukum suatu masalah yang tidak ditemukan hukumnya, baik dalam al-Qur’ān, Sunnah Nabi, maupun *Ijma’*. Dalam hal ini, mujtahid menggunakan metode *maṣlaḥah* dalam menggali dan menetapkan hukum. Walaupun demikian di kalangan ahli *usul fiqh* terjadi beberapa perbedaan

²⁷ ‘Afiyah, “Telaah *Maqāṣid*, 2.

pandangan tentang substansi dari *maṣlaḥah al-mursalāh*, tentang bagaimana keabsahan *maṣlaḥah al-mursalāh* sebagai salah satu sumber hukum. Di antara ahli *usul fiqh* tersebut adalah Shāfi'iyah dan Ḥanafiyāh yang mensyaratkan bahwa *maṣlaḥat* tersebut harus termasuk dalam kategori *Qiyās* ditemukannya asal yang didalamnya terdapat pula *illat* yang tetap (*mundhabit*) yang membuat pertalian hukum lain dengannya menjadi tempat diduga kuatnya terwujud *maṣlaḥat*. Adapun alasan Imam Shāfi'ī dan Imam Abū Ḥanifah yaitu penggunaan *maṣlaḥah al-mursalāh* akan membuka peluang bagi penguasa dan para hakim untuk menetapkan hukum sesuai dengan keinginan dan hawa nafsu mereka. Menggunakan *maṣlaḥah al-mursalāh* sebagai dalil untuk menetapkan hukum akan merusak kesatuan dan keumuman *tasyrī'* Islam. Akan tetapi, menurut al-Ṭūfi dalam kitabnya *Maṣlaḥah al-Mursalāh* menjelaskan bahwa *maṣlaḥah al-mursalāh* itu sebagai dasar untuk menetapkan hukum dalam bidang muamalah dan semacamnya, sedangkan dalam soal ibadah adalah Allah SWT yang menetapkan hukumnya, karena manusia tidak sanggup mengetahui dengan lengkap hikmah ibadah itu. Dan menurut al-Ṭūfi, ia tidak mengklasifikasikan *maṣlaḥah* kedalam beberapa jenis, seperti *maṣlaḥah mu'tabarah*, *mulghāh*, dan *mursalāh*. Ia menganggap semua dalil *maṣlaḥat* adalah sama. *Maṣlaḥat* merupakan dalil yang kuat, independen, dan otoritatif. Pandangan al-Ṭūfi tersebut sangat bertentangan dengan paham yang dianut mayoritas ulama *usul fiqh*. Menurut para ulama *maṣlaḥah* betapun bentuknya, harus mendapatkan dukungan dari *shara'*, baik melalui *naṣṣ* tertentu maupun melalui makna yang dikandung oleh sejumlah

naṣṣ. Dari pemikiran dan konsep *maṣlaḥah al-mursalāh* versi al-Ṭūfi ini, akhirnya melahirkan banyak polemik dalam kancah epistemologis, yang pada akhirnya konsep *maṣlaḥah al-mursalāh* al-Ṭūfi ini dikategorikan oleh sebagian besar ulama sebagai konsep yang terlalu liberalis dan bertentangan dengan ulama pada zamannya.²⁸ Dari latar belakang tersebut terdapat rumusan masalah yaitu bagaimana konsep *maṣlaḥah al-mursalāh* dalam penetapan hukum Islam menurut pendapat Najmuddin al-Ṭūfi. Kesimpulan akhir dari penelitian ini adalah Najmuddin al-Ṭūfi yang mempunyai gagasan kontroversial menyatakan bahwa apabila terjadi pertentangan antara *naṣṣ* dengan *maṣlaḥah*, maka yang didahulukan dalam konteks tersebut adalah *maṣlaḥah* dalam bidang muamalah. Namun demikian, dalam proses mendahulukan *maṣlaḥah* atas *naṣṣ*, mekanisme yang harus ditempuh adalah dengan cara *takhsīs* dan *tabyīn*, bukan dengan cara menghapus maupun meninggalkan aturan yang ada dalam *naṣṣ*. Dan bagi al-Ṭūfi sendiri tidak membagi tingkatan *maṣlaḥah* seperti halnya *maṣlaḥah ḍarūrīyah*, *maṣlaḥah ḥājīyah*, dan *maṣlaḥah taḥsīnīyah*. Menurut al-Ṭūfi mengambil konsep yang paling mendasar dalam kehidupan manusia, yaitu kemaṣlaḥatan manusia, yang juga menjadi tujuan-tujuan *shara'* atau *maṣlaḥat* itu berarti sesuatu mendatangkan manfaat atau keuntungan dan menjauhkan kerusakan yang pada hakikatnya adalah memelihara tujuan-tujuan *shara'* dalam menetapkan hukum baik tidak ada dalil yang membenarkan ataupun yang membatalkan.

²⁸ Purwanto, "Konsep *Maṣlaḥah al-Mursalāh* Dalam Penetapan Hukum Islam Menurut Pemikiran Najmuddin At-Thufi", *Skripsi* (Lampung: IAIN Metro, 2018), 1-6.

Sebenarnya cukup relevan dalam merumuskan atau menginstinbatkan hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat modern.²⁹

Hal ini berbeda dengan apa yang dilakukan oleh peneliti, dimana penelitian ini membahas tentang *maṣlaḥah*, *mafsadah*, serta penyelesaian kontroversi dari penggunaan dana defisit APBN dikarenakan terjadi pertentangan dua pendapat oleh pakar ekonomi. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Purwanto fokus pada konsep *maṣlaḥah al-mursalah* dalam penetapan hukum Islam menurut pendapat Najmuddin al-Ṭūfi.

Keempat, skripsi karya Arifah Millati Agustina pada tahun 2010 Jurusan Akhwal Syahshiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim dengan judul “Konsep *Ri’ayah Al-Maṣlaḥah* Najmuddin At-Thufi Relevansi Dengan Konsep Reaktualisasi Hukum Islam”. Latar belakang dari penelitian tersebut bahwa *Ri’ayah al-Maṣlaḥah* merupakan tujuan hukum yang dalam hukum Eropa disebut *doelma tigheid (rech-idea)* yakni *litahqiq maṣalih al-naṣṣ* (dalam rangka merealisasikan kemaṣlahatan umat manusia), begitu juga dalam hal ini, konsep *ri’ayah al-maṣlaḥah* oleh Najmuddin al-Ṭūfi seorang Ḥanabilah yang menjadikan *al-maṣlaḥah* sebagai pertimbangan hukum pertama serta independen tanpa didukung *naṣṣ* tertentu maupun makna yang terkandung di dalam sejumlah *naṣṣ*, dimana dengan pandangannya menjadi kontroversi di antara kalangan ulama. Karena pandangannya tersebut sangat bertentangan dengan pandangan Madzhab Hanbali yang dianutnya, di mana Madzhab Hanbali adalah Madzhab yang terkenal dengan konsistensi yang

²⁹ Ibid., 61.

kuat dalam memegang al-Qur'ān dan al-Sunnah dalam menentukan sebuah hukum. Pada umumnya para ulama berpendapat bahwa *ri'āyah al-maṣlahah* adalah sesuatu yang menggambarkan pemeliharaan tujuan-tujuan hukum *shara'* yang ditetapkan dalam rangka meraih manfaat bagi manusia ataupun menolak kemaḍaratan terhadapnya yang di dalamnya tercakup pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dengan kata lain, bahwa *al-maṣlahah* adalah suatu landasan untuk menetapkan hukum dari suatu *maṣlahah* tertentu yang tidak ada ketentuannya dalam *naṣṣ* secara eksplisit, akan tetapi sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum suatu masalah yang hukumnya telah ditetapkan oleh Allah dan Rasul-Nya (*taṣarrufāt al-shar'iy*), baik kesesuaian tersebut dalam bentuk jenis maupun macamnya sebagai upaya meraih manfaat atau menghindarkan bahaya bagi manusia. Pada umumnya ulama berpendapat bahwa kesesuaian (*al-mula'imah*) antara suatu yang dipandang sebagai *al-maṣlahah* dengan jenis atau macam *taṣarrufāt al-shar'iy* tersebut merupakan persyaratan yang bersifat mutlak agar ketentuan hukum yang dilahirkan dari *al-maṣlahah* sebagai sumber hukum yang dapat diakui keabsahannya. Para ulama hanya mengakui dua jenis *al-maṣlahah* yang dapat diterima sebagai sumber hukum, yaitu *al-maṣlahah al-mu'tabarah* (kemaṣlahatan yang diakui) dengan mengambil bentuk *al-Qiyās* (analogi) dan *al-maṣlahah al-mursalah* (kemaṣlahatan yang tidak didukung dengan *naṣṣ* tertentu akan tetapi didukung sejumlah *naṣṣ* secara umum). Hal ini mengandung makna bahwa mereka menolak keberadaan *al-maṣlahah al-gharībah* (kemaṣlahatan yang asing) atau yang biasa disebut dengan *al-*

maṣlaḥah al-mulghāh (kemaṣlaḥatan yang diabaikan) sebagai sumber hukum. Berbeda dengan al-Ṭūfi mengabaikan adanya persyaratan *al-mula'imah* (kesesuaian dengan jenis atau macam tindakan *shara'*) bahkan ia mengabaikan pula pembagian *al-maṣlaḥah* pada tiga tingkatan antara lain *darūriyah* (primer), *al-ḥājīyah* (sekunder), dan *al-taḥsīnīyah* (tersier). Selanjutnya reaktualisasi hukum Islam sebagai perwujudan kemaṣlaḥatan manusia di Indonesia, dalam hal ini apakah menjadi dasar utama dalam membentuk sebuah hukum, sebagaimana konsep *ri'āyah al-maṣlaḥah* yang dibentuk oleh Najmuddin al-Ṭūfi, dengan beberapa pertimbangan seperti banyaknya kasus baru yang muncul di masyarakat yang belum pernah terjadi saat wahyu masih turun dan wahyu sama sekali tidak menyingungnya.

Dari latar belakang tersebut, terdapat rumusan masalah yaitu 1) Bagaimana kerangka epistemologi pembentukan *tashrī' ri'āyah al-maṣlaḥah* al-Ṭūfi, 2) Bagaimana relevansi *ri'āyah al-maṣlaḥah* al-Ṭūfi dengan reaktualisasi hukum Islam. Kesimpulan akhir dari penelitian tersebut adalah 1) *Ri'āyah al-maṣlaḥah* secara umum yang berlaku di masyarakat adalah setiap sarana yang bisa membawa dan menghasilkan manfaat di mana pengertian ini sejalan dengan pengertian *al-maṣlaḥah* menurut bahasa. Al-Ṭūfi membedakan antara tujuan yang ingin dicapai oleh *shari'*, yakni Allah selaku pembuat legislasi hukum dan dengan ini al-Ṭūfi menyatakan bahwa *al-maṣlaḥah* yang dikehendaki oleh hukum Islam adalah tidak sama dengan yang telah dikehendaki oleh manusia. Pandangan al-Ṭūfi tentang *maṣlaḥah* sesungguhnya sama dengan *al-maṣlaḥah* yang dikehendaki mayoritas ulama,

hanya saja perbedaannya dalam wilayah muamalah, al-Ghazālī dan al-Shaṭībī menolak *al-maṣlaḥah* sebagai dalil, namun al-Ṭūfī tetap menerimanya. 2) *Ri'āyah al-maṣlaḥah* para pakar hukum Islam yang berada di Indonesia khususnya akan dapat menyelesaikan persoalan hukum dan kehidupan yang dihadapi oleh masyarakat, sebab dalam kondisi banyak masalah baru yang muncul dan perlu segera diselesaikan masyarakat akan banyak mengalami kesulitan jika tidak ditempuh dengan metode kemaslahatan sebagai pertimbangan dalil dalam mengambil suatu tindakan dalam menetapkan hukum Islam. Dengan konsep *ri'āyah al-maṣlaḥah* al-Ṭūfī banyak kita temukan adanya masalah baru yang tidak dapat didudukkan status hukumnya sepanjang kajian hukum Islam meskipun tidak tercantum dalam legislasi *shari'*.³⁰

Hal ini berbeda dengan apa yang dilakukan oleh peneliti, dimana penelitian ini membahas tentang *maṣlaḥah*, *mafsadah*, serta penyelesaian kontroversi dari penggunaan dana defisit APBN di Indonesia dikarenakan terjadi pertentangan dua pendapat oleh pakar ekonomi mengenai penggunaan dana defisit. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Arifah Millati Agustina fokus pada kerangka epistemologi pembentukan *tashrī' ri'āyah al-maṣlaḥah* al-Ṭūfī dan relevansi *ri'āyah al-maṣlaḥah* al-Ṭūfī dengan reaktualisasi hukum Islam.

F. Metode Penelitian

³⁰ Arifah Millati Agustina, “Konsep *Ri'ayah Al-Maṣlaḥah* Najmuddin At-Thufi Relevansi Dengan Konsep Reaktualisasi Hukum Islam”, *Skripsi* (Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2010).

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), karena untuk mendapatkan informasi mengenai berbagai hal tentang kepustakaan.³¹ Penelitian kepustakaan adalah suatu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan buku-buku yang diperlukan serta mempelajarinya.³² Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan buku-buku, internet, karya ilmiah, dan literatur-literatur yang ada relevansinya dengan pandangan Islam tentang *ta'arud al-maslahah*, kemudian peneliti mempelajari dan menarik kesimpulan dari sumber-sumber yang telah terkumpul.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang membahas konsep *ta'arud al-maslahah* untuk mengetahui apakah konsep tersebut sesuai dengan gambaran kebijakan fiskal di Indonesia serta penggunaan dana defisit APBN 2018 untuk program pemerintah di Indonesia.

2. Data dan Sumber Data

a. Data

Data adalah adalah suatu gambaran tentang keadaan atau persoalan, data bisa dikatakan dengan fakta (bukti) dalam hasil pengamatan.³³ Sedangkan dalam skripsi ini menggunakan data Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018 dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

³¹ Sumardi Suryabrata, *Metode Penelitian* (Jakarta: Rajawali Press, 1998), 72.

³² Ahmad Anwar, *Prinsip-prinsip Metodologi Research* (Yogyakarta: Sumbangsih, 1984), 92.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 1986), 12.

b. Sumber Data

Sumber data adalah subyek dari mana data tersebut diperoleh, maka sumber data tersebut diantaranya sebagai berikut:

1) Sumber data primer

Sumber data primer yaitu data yang diperoleh penulis secara langsung dari sumber aslinya. Sumber data primer dalam penelitian ini diantaranya:

- a) Busyro. *Maqāsid al-Sharī'ah: Pengetahuan Mendasar Memahami Maṣlahah*. Jakarta Timur: Prenada Media Group, 2019
- b) Moh. Mufid. *Usul Fiqh Ekonomi dan Keuangan Kontemporer*. Jakarta: Prenada Media Group, Cet.II, 2018.

2) Sumber data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi. Data ini merupakan data pelengkap yang nantinya secara tegas dikorelasikan dengan data primer antara lain dalam wujud buku, jurnal majalah. Sumber data sekunder diperoleh dengan mengadakan studi kepustakaan atau buku-buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Seperti

- a) <https://www.kemenkeu.go.id/apbnkita>
- b) Kementerian Keuangan Republik Indonesia
- c) Romli. *Pengantar Ilmu Usul Fiqh*. Depok: PT Kharisma Putra Utama, 2017.

d) Amir Machmud. *Perekonomian Indonesia Pasca Reformasi*.

Jakarta: Penerbit Erlangga, 2016.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode dokumentasi. Metode dokumentasi merupakan suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah, dan bukan dari perkiraan.³⁴ Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan buku yang berkaitan dengan *ta'arud al-maslahah* sebagai teori apakah teori tersebut relevan dengan konsep penggunaan dana defisit APBN guna menjalankan program pemerintah Indonesia yang diambil dari dokumen-dokumen pemerintah yang tersimpan di website resmi lembaga di Indonesia.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.³⁵ Dalam penelitian ini penulis menggunakan model analisis deduktif, yaitu berangkat dari proposisi-proposisi umum untuk kemudian diambil penjabaran pada hal-hal yang bersifat khusus. Teori *ta'arud al-maslahah* digunakan untuk

³⁴ Suharsimi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 158.

³⁵ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survey* (Jakarta: LP3IES, 1982), 263.

membaca apakah sesuai dengan konsep penggunaan dana defisit APBN untuk program pemerintah Indonesia.

5. Pengecekan Keabsahan Data

Peneliti menggunakan teknik triangulasi, yaitu peneliti melakukan kajian yang bersifat intertekstualitas secara tekun berkaitan dengan topik penelitian.³⁶ Dalam hal ini mengambil data yang sama dari berbagai sumber yang berbeda, seperti konsep penerimaan pemerintah, pengeluaran pemerintah, serta dana defisit negara Indonesia.

G. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan dalam skripsi ini terarah dan sistematis, maka penulis memaparkan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan gambaran dari seluruh isi skripsi yang ditulis oleh peneliti. Meliputi latar belakang masalah, penegasan istilah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, telaah pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Bab ini berfungsi untuk menjelaskan arah penelitian yang akan dilakukan penulis dalam skripsi ini.

BAB II : TA'ARUD AL-MASLAHAH

Merupakan teori tentang *ta'arud* dan *maṣlahah*. Bab ini berfungsi untuk menjelaskan pengertian dan penyelesaian *ta'arud* serta teori *maṣlahah* yang meliputi pengertian, macam-

³⁶ Moh. Munir, dkk, *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Syariah* (Ponorogo: IAIN Ponorogo, 2018), 16.

macam *maṣlahah*, sektor-sektor *maṣlahah*, dan prinsip penyelesaian *ta'arud al-maṣlahah*.

BAB III : KEBIJAKAN FISKAL DI INDONESIA TAHUN 2018

Bab ini memaparkan penyajian data tentang kebijakan fiskal di Indonesia pada tahun 2018. Yang menjelaskan tentang pengertian kebijakan fiskal, sumber penerimaan pemerintah Indonesia, dan pengeluaran pemerintah Indonesia yang tertulis pada laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2018, serta uraian mengenai dana defisit yang meliputi pengertian dana defisit, penggunaan dana defisit APBN 2018, dan penyelesaian penggunaan dana defisit APBN 2018. Fungsi dari bab ini adalah untuk mengetahui data-data tentang kebijakan fiskal dan dana defisit di Indonesia pada tahun 2018 yang di peroleh dari sumber data sekunder dan dokumen-dokumen pemerintah yang tersimpan di *website* resmi Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

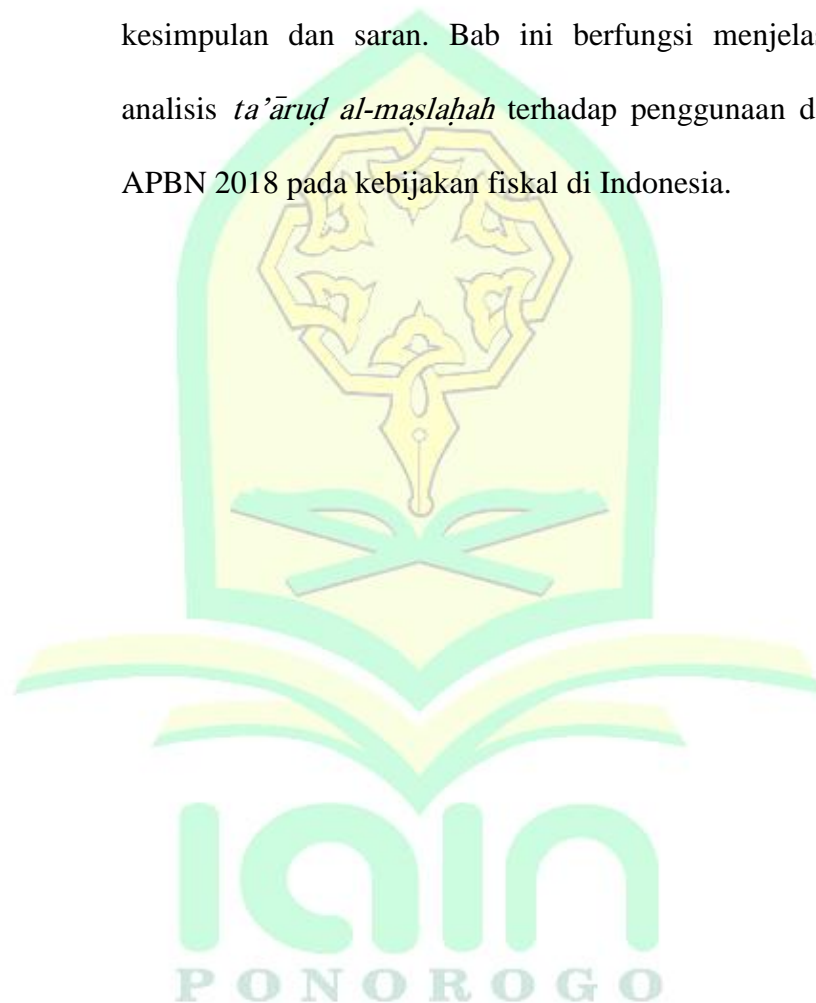
BAB IV: TINJAUAN TA'ARUD AL-MAṢLAHAH TERHADAP PENGGUNAAN DANA DEFISIT ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) 2018 PADA KEBIJAKAN FISKAL DI INDONESIA

Bab ini merupakan analisis *ta'arud al-maṣlahah* terhadap penggunaan dana defisit APBN 2018, serta analisis *ta'arud al-maṣlahah* terhadap penyelesaian penggunaan dana defisit APBN

2018 di negara Indonesia. Bab ini berfungsi membaca data-data dari sumber data primer dan sekunder .

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan kesimpulan dari semua materi yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya, yang meliputi kesimpulan dan saran. Bab ini berfungsi menjelaskan hasil analisis *ta'arūḍ al-maṣlahah* terhadap penggunaan dana defisit APBN 2018 pada kebijakan fiskal di Indonesia.



BAB II

TA'ARUD AL-MASLAHAH

A. TA'ARUD

1. Pengertian *Ta'arud*

Ta'arud secara etimologi berarti pertentangan.¹ Sementara secara terminologi menurut Imam al-Shaukani, *ta'arud* adalah suatu dalil yang menentukan hukum tertentu terhadap persoalan, sedangkan dalil lain menentukan hukum yang berbeda dengan dalil tersebut.² Menurut Wahbah Zuhayfī bahwa satu dari dua dalil menghendaki hukum yang berbeda dengan hukum yang dikehendaki oleh dalil yang lain. Pada dasarnya, seperti yang ditegaskan oleh Wahbah Zuhayfī, bahwa tidak ada pertentangan dalam kalam Allah dan Rasul-Nya.³ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *ta'arud* merupakan pertentangan kandungan dua dalil dalam suatu masalah yang sama, dengan derajat kekuatan dalil yang sama, serta kontradiksinya tersebut hanya bersifat semu, karena keterbatasan dalam memahami kedua dalil tersebut. Oleh karena itu, menurut Abū Zahrah dalam bukunya, jika secara lahiriah terdapat dua teks yang bertentangan, maka wajib mengadakan penelitian mendalam dan *ijtihad* untuk mengumpulkan dan mengompromikan kedua dalil tersebut secara teliti.⁴

¹ Rachmat Syafe'i, *Ilmu Usul Fiqih* (Bandung: Pustaka Setia, 2007), 225.

² Moh. Mufid, *Usul Fiqh Ekonomi dan Keuangan Kontemporer* (Jakarta: Prenada Media Group, 2018), Cet.II, 231.

³ Satria Effendi dan M. Zein, *Usul Fiqh* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 238.

⁴ Mufid, *Usul Fiqh*, 232.

Imam al-Shaṭībī berpendapat bahwa pertentangan antara dua dalil adalah pertentangan yang bersifat semu, yang bisa terjadi baik pada dalil *qat'ī* (dianggap kebenarannya secara pasti) maupun dalil yang *ẓanni* (kebenarannya dianggap relatif), selama berada dalam satu tingkatan atau derajat. Apabila pertentangan terjadi pada dua dalil yang kualitasnya berbeda, maka diambil dalil yang lebih kuat kualitasnya. Misalnya al-Qur'an dan Hadith ahad, maka yang diambil adalah al-Qur'an. Kontradiksi antar dalil ini, bisa terjadi antara ayat dan ayat, hadith dan hadith, *qiyās* dan *qiyās*, dan lain sebagainya.⁵

Berikut adalah gambaran bentuk kontradiktif secara *ẓāhir* antara dua dalil yang sederajat kualitasnya, Allah berfirman dalam surat al-Baqarah ayat 234:

وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ
 وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ
 وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ
 وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: “Suami yang meninggal dunia dan meninggalkan istri, maka hendaklah istri itu menanggungkan dirinya (beriddah) empat bulan sepuluh hari”.⁶

Ayat yang lain, Allah berfirman dalam surat al-Talāq ayat 4:

وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ
 وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ
 وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ وَالَّذِينَ مَاتُوا مِنْكُمْ وَأُزُوهُنَّ يُنْفِقُونَ مِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: “Dan perempuan-perempuan yang hamil, waktu iddah mereka ialah sampai mereka melahirkan kandungannya.”⁷

Sekilas dua ayat di atas saling kontradiktif. Ayat pertama menunjukkan masa iddah wanita yang ditinggal suaminya wafat adalah

⁵ Ibid.

⁶ Departemen Agama RI, *al-Qur'an*, 38.

⁷ Ibid., 558.

empat bulan sepuluh hari. Sementara ayat kedua, iddah wanita tersebut adalah sampai melahirkan. Akan tetapi, jika diamati lebih teliti sejatinya, kedua ayat tersebut dapat dikompromikan. Misalnya, jika istri yang ditinggal suaminya sedang hamil, maka hendaknya ber-iddah dengan salah satu tempo yang lebih lama dari ketentuan di atas (antara sampai melahirkan atau empat bulan sepuluh hari). Seandainya istri itu melahirkan kandungannya sebelum empat bulan sepuluh hari dari tanggal wafat suaminya, maka ia harus menanti (ber-iddah) sampai sempurna empat bulan sepuluh hari. Sementara apabila empat bulan sepuluh hari ia belum juga melahirkan, maka iddah-nya sampai wanita tersebut melahirkan.⁸

Contoh lain bentuk kontradiksi dalil dari dua hadits yang derajatnya sama-sama kuat dari segi kualitasnya. Hadith tentang riba yang nabi pernah bersabda:

لَا رِبَا إِلَّا فِي النَّسِيئَةِ

Artinya: “Tidak ada riba kecuali riba nasi’ah (riba yang muncul dari utang-piutang)” (HR. Bukhārī).

Hadith ini secara eksplisit menyatakan bahwa tidak adanya riba selain *riba nasi’ah*, padahal realitanya ada riba selain itu. Sementara ada hadith lain, Nabi juga bersabda:

⁸ Mufid, *Usul Fiqh*, 233.

الذَّهَبُ بِالذَّهَبِ وَالْفِضَّةُ بِالْفِضَّةِ وَالْبُرُّ بِالْبُرِّ وَالشَّعِيرُ بِالشَّعِيرِ وَالتَّمْرُ بِالتَّمْرِ
وَالْمِلْحُ بِالْمِلْحِ مِثْلًا مِثْلَ يَدًا بِيَدٍ فَمَنْ زَادَ أَوْ اسْتَزَادَ فَقَدْ أَرَبَى الْآخِذُ وَالْمُعْطَى
فِيهِ سَوَاءٌ

Artinya: “Jika emas dijual dengan emas, perak dijual dengan perak, gandum dijual dengan gandum, sya’ir (salah satu jenis gandum) dijual dengan sya’ir, kurma dijual dengan kurma, dan garam dijual dengan garam, maka jumlah (takaran atau timbangan) harus sama dan dibayar kontan (tunai). Barangsiapa menambah atau meminta tambahan, maka ia telah berbuat riba. Orang yang mengambil tambahan tersebut dan orang yang memberinya sama-sama berada dalam dosa.”(HR. Muslim).

Hadith ini menunjukkan larangan transaksi jual beli dengan jenis komoditas yang sama tetapi volumenya berbeda, karena itu termasuk *riba faḍl*. Jika dikompromikan antara dua hadith tersebut, maka dapat disimpulkan riba yang diharamkan adalah *riba nasi’ah* dan *riba faḍl*, yaitu jual beli komoditas yang sama dengan volume yang berbeda. Berbeda halnya, jika jual beli dengan komoditas yang berbeda, (misalnya emas dengan perak) dan volumenya berbeda pula, maka hukumnya dibolehkan secara *shar’i*.⁹

Adapun kontradiksi dari dua dalil *qiyās*, misalnya, tentang perwalian anak perempuan. Menurut *fuqaha* Ḥanafiyah *illat* perwalian bagi anak perempuan adalah *sigḥar* (keadaan di bawah umur), oleh karena itu hak perwalian hilang apabila anak perempuan tersebut sudah sampai usia baligh. Sementara menurut *fuqaha* Shāfi’iyah *illat*-nya adalah *bikārah* (kegadisan). Jadi hak perwalian orang tua itu hilang apabila anak perempuan itu sudah melangsungkan pernikahan, walaupun

⁹ Ibid.

belum samai pada usia baligh, dan sebaliknya, hak perwalian masih melekat pada orang tuanya apabila belum menikah meskipun usianya sudah mencapai baligh.¹⁰

2. Cara Penyelesaian *Ta'arūḍ*

Secara substantif, para pakar *usul fiqh* sepakat dalam mekanisme pemecahan masalah terkait terjadinya kontradiksi antar dalil. Adapun yang berbeda, hanya dalam tataran aplikasinya dan skala prioritas. Bilamana dalam pandangan seorang *mujtahid* terjadi *ta'arūḍ* antara dua dalil, maka perlu dicarikan jalan keluarnya, dan di sini terdapat perbedaan pendapat antara kalangan Ḥanafiyah dan Shāfi'iyah.¹¹ Misalnya, kalangan Ḥanafiyah dalam memecahkan pertentangan dalil mengedepankan metode *nasakh, tarjīh, jam'u wa tawfīq* (jalan kompromi), dan *tasāqut al-dalīlayn* (menggugurkan kedua dalil). Ini berbeda dengan kalangan Shāfi'iyah yang mengedepankan *jam'u wa tawfīq, tarjīh, nasakh, dan tasāqut*.¹²

a. Metode *al-Jam'u wa al-Tawfīq* (Kompromi)

Al-jam'u wa al-tawfīq adalah upaya mengompromikan dalil-dalil yang terlihat kontradiktif. Hasil dari kompromi tersebut akan melahirkan suatu kesimpulan hukum yang berlaku berdasarkan dalil-dalil yang semula dianggap saling kontradiktif. Perbedaan term *al-jam'u* dan *al-tawfīq*, menurut ulama adalah jika yang pertama

¹⁰ Ibid.

¹¹ Effendi, *Usul Fiqh*, 238-239.

¹² Mufid, *Usul Fiqh*, 234.

merupakan upaya mengumpulkan atau menggabungkan antara dalil-dalil yang kontradiktif untuk menemukan titik-titik persamaan dan perbedaannya. Sementara term yang kedua usaha mengkompromikan hal-hal yang ditemukan melalui proses sebelumnya, *al-jam'u*.¹³

Menurut Shāfi'iyah, Mālikiyāh dan Zāhirīyah bahwa metode ini digunakan pertama kali. Artinya, jika ditemukan dua dalil yang kontradiktif maka diupayakan untuk dilakukan kompromisasi. Ini karena menurut mereka mengamalkan dua dalil sekaligus lebih baik daripada meninggalkan atau mengabaikan dalil yang lain. Oleh karena itu, secara praksis upaya ini dapat dilakukan dengan (1) membagi kedua hukum yang bertentangan, (2) memilih suatu salah satu hukum, dan (3) mengambil dalil yang lebih khusus.¹⁴

b. Metode *Tarjīh*

Tarjīh secara etimologi adalah menguatkan. Sementara dalam terminologi ilmu usul fiqh, *tarjīh* adalah upaya menguatkan salah satu dari dalil yang *zannī* untuk dapat diamalkan. Di kalangan fuqaha Shāfi'iyah, bahwa dalil yang kontradiktif (*ta'arūḍ*) yang dapat ditarjīh hanyalah yang bersifat *zannī*.

تَقْوِيَةٌ إِحْدَى الْإِمَارَاتَيْنِ (أَيِ الدَّلِيلَيْنِ الظَّنِّيَيْنِ) عَلَى الْأُخْرَى لِيُعْمَلَ بِهَا

Artinya: “Menguatkan salah satu indicator dalil yang *zannī* atas yang lainnya untuk diamalkan (diterapkan)”.

¹³ Safiuddin Shidiq, *Usul Fiqh* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), 244.

¹⁴ Mufid, *Usul Fiqh*, 234.

Berbeda halnya dengan kalangan *fuqaha* Hanafiyah, yang juga men-*tarjīh* salah satu dalil yang sama-sama *qat'ī* ketika terjadi kontradiktif.¹⁵

إِظْهَارُ زِيَادَةِ لِأَحَدِ الْمُتَمَاتِلَيْنِ عَلَى الْآخَرِ بِمَا لَا يَسْتَقِيلُ

Artinya: “Melahirkan sesuatu kelebihan bagi salah satu dua dalil yang serupa atas yang lain dengan sesuatu yang tidak berdiri sendiri”.

Untuk melakukan *tarjīh*, para *fuqaha* hendaknya mempertimbangkan aspek-aspek berikut: Pertama, petunjuk terhadap kandungan *lafadh* suatu teks (*naṣṣ*). Misalnya menguatkan dalil yang hukumnya pasti dan tidak bisa dihapus, daripada dalil yang hukumnya pasti, namun bisa diinterpretasikan yang lain (*mufassar*). Kedua, dari segi hukum dikandungnya. Misalnya menguatkan dalil yang mengandung hukum haram dari dalil yang mengandung hukum mubah. Ketiga, dari segi keadilan periwayat suatu hadith.¹⁶

Secara umum, kaidah pen-*tarjīh* ini dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu *tarjīh* antar teks dan *tarjīh* antar *qiyās*. *Tarjīh* antar teks yaitu dengan menguatkan salah satu teks tertentu berdasarkan pertimbangan tertentu. *Tarjīh* antar *qiyās* yaitu menguatkan suatu analogi tertentu atas analogi lainnya.¹⁷ Kaidah-kaidah *tarjīh* diantaranya:

¹⁵ Effendi, *Usul Fiqh*, 242.

¹⁶ Syafe'i, *Ilmu Usul*, 227.

¹⁷ Ibid., 243.

1) *Tarjīh* antar teks

a) *Tarjīh* berdasarkan *sanad*:

- (1) Memilih *sanad* hadith yang kualitasnya lebih unggul.
- (2) Memilih hadith *mutawatir* dari yang *mashhur*.
- (3) Memilih hadith yang diriwayatkan melalui hafalan.¹⁸

b) *Tarjīh* berdasarkan *matan*:

- (1) Memilih dalil yang mengandung larangan daripada perintah.
- (2) Mengutamakan dalil yang mengandung perintah daripada sekadar kebolehan.
- (3) Mengutamakan makna *haqīqat* daripada *majāz*.
- (4) Dalil yang khusus diutamakan daripada yang umum.
- (5) Dalil perkataan didahulukan daripada perbuatan.
- (6) Dalil yang jelas diutamakan daripada yang samar.¹⁹

c) *Tarjīh* berdasarkan hukum:

- (1) Hukum haram yang terkandung dalam teks didahulukan daripada kebolehan.
- (2) Hukum yang menetapkan diutamakan dari yang meniadakan (Jumhur).
- (3) Hukum menghindarkan terpidana dari jerat hukuman diutamakan dari sebaliknya.
- (4) Hukum ringan didahulukan daripada sebaliknya.²⁰

¹⁸ Mufid, *Usul Fiqh*, 235.

¹⁹ Ibid.

²⁰

d) *Tarjīh* berdasarkan pertimbangan lain:

- (1) Mendahulukan dalil yang dikuatkan dengan dalil lain.
- (2) Mengutamakan dalil yang didukung dengan amalan ahli Madinah.
- (3) Mengutamakan dalil yang menyebutkan *illat* hukumnya dalam teks.
- (4) Mendahulukan dalil yang didalamnya menuntut kehati-hatian.
- (5) Mendahulukan dalil yang diikuti dengan perkataan atau pengamalan dari perawinya.²¹

2) *Tarjīh* antar *qiyās*

a) *Tarjīh* berdasarkan pertimbangan hukum *ashl*:

- (1) Mengutamakan *qiyās* yang hukum *ashl*-nya *qat'ī* dari yang *ẓannī*.
- (2) Mengutamakan *qiyās* yang landasan dalilnya *ijma'* dari *qiyās* yang dalilnya *naṣṣ*.
- (3) Mengutamakan *qiyās* yang didukung dalil secara khusus.
- (4) Mengutamakan *qiyās* yang sesuai dengan kaidah-kaidah *qiyās* dari yang tidak.
- (5) Mengutamakan *qiyās* dari yang telah disepakati para ulama tidak akan di-*nasakh*.

²⁰ Ibid., 235-236.

²¹ Ibid.

- (6) Mengutamakan *qiyās* yang hukum asalnya bersifat khusus.²²
- b) *Tarjīh* berdasarkan pertimbangan hukum *furu'*:
- (1) Mengutamakan hukum cabang yang datangnya kemudian dibanding hukum asalnya.
 - (2) Mengutamakan hukum cabang yang *illat*-nya diketahui secara *qat'ī* dari yang hanya diketahui secara *zannī*.
 - (3) Mengutamakan hukum cabang yang ditetapkan berdasarkan sejumlah logika *naṣṣ* dari hukum cabang hanya didasarkan kepada logika *naṣṣ* secara terperinci.²³
- c) *Tarjīh* berdasarkan pertimbang *illat*:
- (1) Mengutamakan *illat* yang disebutkan dalam *naṣṣ* secara langsung.
 - (2) Mengutamakan *illat* yang dilakukan melalui *al-sabru wa taqsim* (pengujian, analisis dan pemilahan *illat*) dari yang melalui *munasabah* (keserasian) antara *illat* dengan hukum.
 - (3) Mengutamakan *illat* yang didalamnya terdapat isyarat *naṣṣ* daripada *illat* yang ditetapkan *munasabah*.
 - (4) Mengutamakan *illat* yang bias diukur daripada yang relatif.

²² Ibid.

²³ Ibid.

(5) Menguatkan *illat* yang sifatnya bias dikembangkan pada hukum lain daripada yang terbatas pada satu hukum saja.

(6) Mengutamakan *illat* yang berkaitan dengan masalah yang *darūri*, daripada *hājīyat*.

(7) Mengutamakan *illat* yang jelas melatarbelakangi suatu hukum daripada *illat* yang bersifat indikator saja terhadap latar belakang hukum.²⁴

d) *Tarjīh* berdasarkan pertimbangan lain:

(1) Mengutamakan *qiyās* yang didukung lebih dari satu *illat*.

(2) Mengutamakan *qiyās* yang didukung oleh pendapat sahabat.

(3) Mengutamakan *illat* yang bias berlaku untuk seluruh *furu'*, daripada yang hanya berlaku untuk sebagian *furu'* saja.

(4) Menguatkan *qiyās* yang didukung lebih dari satu dalil.²⁵

c. Metode *Nasakh*

Nasakh dalam ilmu *usul fiqh* secara bahasa adalah menghapus. Sementara secara terminologi, *nasakh* adalah membatalkan pelaksanaan hukum dengan hukum yang datang kemudian (baru)

²⁴ Ibid., 236-237.

²⁵ Ibid.

karena adanya dalil. Dengan demikian, para mujtahid dapat meneliti dua dalil itu dari aspek waktu turunnya. Maka sangat dibutuhkan bantuan sejarah *asbabun nuzul* atau historitas turunnya ayat-ayat. Oleh karena itu, jika diketahui, sejarah turunnya ayat yang bertentangan, maka dalil yang datang lebih dahulu dapat di *nasakh* oleh dalil yang datang kemudian. Tentu, kesimpulan ayat-ayat itu di *nasakh* atau tidak, jangan mempertimbangkan penjelasan langsung dari Nabi, redaksi dalil ayat dan hadith yang bertentangan dan keterangan para sahabat.²⁶ Allah berfirman dalam QS. al-Baqarah ayat 106:



Artinya: “Ayat mana saja yang Kami nasakhkan, atau Kami jadikan (manusia) lupa kepadanya, Kami datangkan yang lebih baik daripadanya atau yang sebanding dengannya. tidakkah kamu mengetahui bahwa sesungguhnya Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu”.²⁷

Muhammad Abū Zahrah dalam bukunya menjelaskan syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam *nasakh* ayat dengan ayat lainnya, adalah hukum yang di *nasakh* itu tidak disertai dengan keterangan yang mengindikasikan bahwa hukum tersebut berlaku secara permanen, ayat yang di *nasakh* bukan termasuk perkara yang menurut akal sehat dapat diketahui baik buruknya, ayat yang me-

²⁶ Ibid.

²⁷ Departemen Agama RI, *al-Qur’ān*, 17.

nasakh (menghapus) datang belakangan karena hakikat *nasakh* mengakhiri pemberlakuan hukum yang di *nasakh*, dan ayat-ayat yang saling kontradiktif tersebut tidak mungkin dikompromikan lagi.²⁸

Dengan demikian, metode *nasakh* ini dapat digunakan ketika sejarah dua dalil dapat diketahui secara jelas, mana yang turun terlebih dahulu, dan mana yang datang belakangan. Oleh karena itu, pengetahuan tentang *asbabun nuzul* mutlak dibutuhkan dalam menentukan metode *nasakh* ini. lebih dari itu, bahwa pengakuan *nasakh* juga dikuatkan dengan bukti-bukti, misalnya penjelasan langsung dari Nabi, keterangan sahabat atau indikasi dari dalil-dalil itu sendiri.²⁹

d. Metode *Tasāqut*

Tasāqut berarti menggugurkan dalil dan beralih ke dalil yang lain yang lebih rendah. Secara praktis, *fuqaha* sepakat bahwa metode ini digunakan setelah dipastikan metode-metode sebelumnya tidak dapat memecahkan masalah kontradiksi antar dalil. Oleh sebab itu, apabila dijumpai ada pertentangan antara dua ayat, sementara ketiga metode tersebut belum bisa menyelesaikannya, maka langkah yang harus ditempuh adalah mengambil keterangan yang lebih rendah dari al-Qur'ān, yaitu

²⁸ Mufid, *Usul Fiqh*, 237.

²⁹ Ibid., 238.

hadith. Jika masih bertentangan, maka mengambil metode *qiyās* (analogi).³⁰

B. MAŞLAĦAH

1. Pengertian *Maşlahah*

Dari segi bahasa, kata *al-maşlahah* adalah seperti *lafadh al-manfa'at*, baik artinya ataupun *wazan*-nya (timbangan kata), yaitu kalimat *maşdar* yang sama artinya dengan kalimat *ash-shalah*, seperti halnya *lafadh al-manfa'at* sama artinya dengan *al-naf'u*. Bisa juga dikatakan bahwa *al-maşlahah* itu merupakan bentuk tunggal (*mufrad*) dari kata *al-maşālih*. Pengarang kamus *Lisan al-'Arab* menjelaskan dua arti, yaitu *al-maşlahah* yang berarti *al-shalah* dan *al-maşlahah* yang berarti bentuk tunggal dari *al-maşālih*. Semuanya mengandung arti adanya manfaat baik secara asal maupun melalui suatu proses, seperti menghasilkan suatu kenikmatan atau faedah, ataupun pencegahan dan penjagaan, seperti menjauhi kemadaratan dan penyakit. Semua itu bisa dikatakan *maşlahah*. Manfaat yang dimaksud oleh Allah adalah sifat menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan hartanya untuk mencapai ketertibannya nyata antara Pencipta dan makhluk-Nya. Manfaat itu adalah kenikmatan atau sesuatu yang akan mengantarkan kepada kenikmatan. Dengan kata lain, *taḥşīl al-ibqā'*. Maksud *taḥşīl* adalah penghimpunan kenikmatan secara langsung, sedangkan yang dimaksud dengan *ibqā'* adalah penjagaan terhadap

³⁰ Ibid.

Artinya: “Allah menghendaki kemudahan bagi kamu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu”. (QS. al-Baqarah : 185).³⁵

Kemaşlahatan dalam pengertian umum yang diinginkan manusia adalah segala yang bermanfaat bagi kehidupan mereka, baik bermanfaat untuk menghasilkan kebaikan seperti kesenangan dan kelezatan hidup maupun menolak keburukan seperti menghindari kemudaratatan dan kesusahan.³⁶

Dengan kata lain, dapat dipahami bahwa esensi *maşlahah* itu ialah terciptanya kebaikan dan kesenangan dalam kehidupan manusia serta terhindar dari hal-hal yang bisa merusaknya. Namun demikian, kemaşlahatan itu berkaitan dengan tatanan nilai kebaikan yang patut dan layak yang memang dibutuhkan oleh manusia.³⁷

Kemudian, *maşlahah* menurut pengertian *shara'* pada dasarnya di kalangan ulama *usul fiqh* mempunyai pandangan yang sama, meskipun berbeda dalam memberikan definisi. Menurut Jalaluddin Abd al-Rahman *maşlahah* ialah memelihara maksud hukum *shara'* terhadap berbagai kebaikan yang telah digariskan dan ditetapkan batas-batasnya, bukan berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia belaka.³⁸

Menurut Imam al-Ghazālī *maşlahah* adalah sesuatu yang mendatangkan manfaat atau terhindarnya dari sesuatu yang dapat menimbulkan kemudaratatan. *Maşlahah* itu pada dasarnya adalah sesuatu

³⁵ Ibid., 28.

³⁶ Romli, *Pengantar Ilmu*, 189.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid, 189-190.

yang mendatangkan manfaat atau terhindarnya dari sesuatu yang dapat menimbulkan kemudharatan.³⁹

Maṣlahah menurut Ibnu Taymiyah sebagaimana dikutip oleh Imam Abū Zahrah bahwa yang dimaksud dengan *maṣlahah* ialah pandangan *mujtahid* tentang perbuatan yang mengandung kebaikan yang jelas dan bukan perbuatan yang berlawanan dengan hukum *shara'*.⁴⁰

Dari ketiga pendapat tersebut, baik yang dikemukakan oleh Jalaluddin Abd al-Rahman dan Imam al-Ghazālī maupun Ibnu Taymiyah mengandung maksud yang sama. Artinya, *maṣlahah* yang dimaksudkan adalah kemaṣlahatan yang menjadi tujuan *shara'* bukan kemaṣlahatan yang semata-mata berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia saja. Sebab, disadari sepenuhnya bahwa tujuan pensyariaan hukum tidak lain adalah untuk merealisasikan kemaṣlahatan bagi manusia dalam segala segi dan aspek kehidupan mereka di dunia dan terhindar dari berbagai bentuk yang bisa membawa kepada kerusakan. Dengan kata lain, seperti ketentuan yang telah digariskan oleh *Shari'* adalah bertujuan untuk menciptakan kemaṣlahatan bagi manusia.⁴¹

Paradigma *maṣlahah* sebagai metode *ijtihad* hukum menghendaki terwujudnya lima hal jaminan dasar yang harus dipenuhi yang tersebar dalam literatur hukum agama (*al-kutub al-fiqhiyyah*). Dengan prinsip tersebut, paradigma *maṣlahah* ini akan mampu menjawab perkembangan

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., 190-191.

zaman yang pesat. Lima jaminan dasar itu dijabarkan oleh KH. Abd al-Rahman Wahid sebagai berikut:⁴²

Jaminan dasar akan (1) keselamatan fisik warga masyarakat dari tindakan badani diluar ketentuan hukum, (2) keselamatan keyakinan agama masing-masing, tanpa ada paksaan untuk berpindah agama, (3) keselamatan keluarga dan keturunan, (4) keselamatan harta benda dan milik pribadi di luar prosedur hukum, dan (5) keselamatan profesi.⁴³

Keselamatan jiwa masyarakat atau manusia memiliki posisi yang kuat karena hal ini menyangkut hak hidup. Perlakuan sama di muka hukum terhadap semua warga masyarakat menjadi prasyarat terwujudnya keadilan sosial. Karena itu, KH. Abd al-Rahman Wahid memiliki obsesi begitu tinggi untuk menegakkan hak-hak masyarakat atau manusia demi terwujudnya keadilan sosial.⁴⁴

Jaminan akan keselamatan fisik warga masyarakat mengharuskan adanya pemerintahan berdasarkan hukum, dengan perlakuan adil kepada semua warga masyarakat tanpa terkecuali, sesuai dengan hak masing-masing. Hanya dengan kepastian hukumlah sebuah masyarakat mampu mengembangkan wawasan persamaan hak dan derajat antara sesama warganya, sedangkan kedua jenis persamaan itulah yang menjamin terwujudnya keadilan sosial dalam arti sebenar-benarnya.⁴⁵

⁴² Dahlan, *Paradigma Usul*, 113.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., 113-114.

Adanya jaminan kecukupan harta benda atau materi akan menjadi pendorong lahirnya generasi muda bangsa yang maju dan cerdas, sehingga mereka mampu melakukan usaha-usaha yang kreatif dan inovatif dalam menatap tantangan masa depannya, bahkan hak dasar akan kepemilikan harta benda menjadi penentu kreativitas warga masyarakat. Dengan adanya jaminan harta benda yang dilindungi oleh hukum menjadi dasar dalam menata stabilitas perekonomian bangsa yang baik dan maju.⁴⁶

Dalam *tashrī' Islami*, *maṣlahah* mempunyai kedudukan sangat penting. Hampir telah menjadi kesepakatan di kalangan ulama *usul fiqh*, bahwa tujuan utama syariat Islam adalah merealisasikan kemaṣlahatan bagi manusia dan menjauhkan hal-hal yang merugikan bagi mereka. Sebagai sebuah tujuan, *maṣlahah* akan selalu menjadi tolok ukur setiap penetapan hukum (*tashrī'*) dan dalam hal ini kedudukan hukum (*sharī'ah*) tidak lebih sebagai sarana dalam rangka mencapai tujuan. Selain sebagai tujuan *tashrī' Islami*, *maṣlahah* juga dipandang sebagai salah satu landasan (dasar) *tashrī' Islami*. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa sistem hukum dalam Islam ditegakkan atas prinsip-prinsip meniadakan kesulitan (*mushaqqah*), menjamin kemaṣlahatan manusia secara umum, dan mewujudkan keadilan yang menyeluruh.⁴⁷

2. Macam-macam *Maṣlahah*

⁴⁶ Ibid., 119.

⁴⁷ Malthuf Siroj, *Paradigma Usul Fiqh: Negosiasi Konflik antara Maṣlahah dan Naṣṣ* (Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group, 2013), 15-16.

Dilihat dari segi pembagian *maṣlahah* ini dapat dibedakan kepada dua macam, yaitu dilihat dari segi tingkatannya dan eksistensinya.⁴⁸

a. *Maṣlahah* dari Segi Tingkatannya

Yang dimaksud dengan macam *maṣlahah* dari segi tingkatannya ini ialah berkaitan dengan kepentingan yang menjadi hajat hidup manusia. Menurut Mustafa Said al-Khind *maṣlahah* dilihat dari segi tingkatannya ini dapat dibedakan menjadi tiga macam,⁴⁹ yaitu:

1) *Maṣlahah Darūriyah*

Yang dimaksud dengan *maṣlahah* pada tingkatan ini ialah kemaṣlahatan yang menjadi dasar tegaknya kehidupan asasi manusia yang berkaitan dengan agama maupun dunia. Jika ia luput dalam kehidupan manusia, maka mengakibatkan rusaknya tatanan kehidupan manusia tersebut. Zakariya al-Biri menyebutkan bahwa *maṣlahah darūriyah* ini merupakan dasar asasi untuk terjaminnya kelangsungan hidup manusia. Jika ia rusak, maka akan muncullah fitnah dan bencana yang besar.⁵⁰ Dalam al-Qur'ān surat al-Anbiyā' ayat 107 Allah SWT berfirman:



Artinya: “Dan tiadalah Kami mengutus kamu (Muhammad), melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”.⁵¹

⁴⁸ Romli, *Pengantar Ilmu*, 191.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Departemen Agama RI, *al-Qur'ān*, 331.

Misalnya jaminan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta benda. Umumnya para pakar usul fiqh, seperti Jalaluddin Abd al-Rahman, Muhammad Said Ali Abd al-Rabuh, Muhammad Abū Zahrah, dan Mustafa Said al-Khind berpendapat sama dengan Zakariya al-Biri bahwa kelima aspek yang termasuk ke dalam lingkup *maṣlaḥah darūrīyah* yang disebutkan tadi merupakan *maṣlaḥah* yang paling asasi. Kelima macam *maṣlaḥah* ini harus dipelihara dan dilindungi, karena jika terganggu akan mengakibatkan rusaknya sendi-sendi kehidupan.⁵²

Oleh karenanya, Allah SWT menyuruh untuk melakukan perbuatan yang dapat menghilangkan atau mengurangi salah satu dari kelima *al-darūrīyah* ini. Dengan demikian menurut Busyro, sebagaimana dikutip dari Amir Sharifuddin, pengertian memelihara di sini setidaknya memiliki dua makna, yaitu:⁵³

Pertama, aspek yang menguatkan unsur-unsurnya dan mengukuhkan landasannya yang disebut dengan *murū'ah min janib al-wujūd*. Dalam hal pemeliharaan agama dapat dicontohkan dengan kewajiban beriman, mengucapkan dua kalimat syahadat, sholat, puasa, haji, dan sebagainya. Sedangkan pemeliharaan jiwa seperti kewajiban mencari makanan, minuman, pakaian, tempat tinggal, dan sebagainya. Dalam bidang pemeliharaan yang lain seperti aturan-

⁵² Ibid.

⁵³ Busyro, *Maqāsid al-Syarī'ah: Pengetahuan Mendasar Memahami Maṣlaḥah* (Jakarta: Prenada Media Group, 2019), 114.

aturan dalam bidang pernikahan, dan bermuamalah secara umum. Kedua, aspek yang mengantisipasi agar kelima kebutuhan pokok tersebut tidak terganggu dan tetap terjaga dengan baik, yang disebut dengan *murū'ah min najib al-'adam*. Misalnya, aturan-aturan yang telah ditetapkan dalam bidang *jinayah* seperti aturan tentang si pembunuh, si peminum khamar, pencuri, pezina, dan sebagainya yang dikenakan sanksi berat atas perbuatan mereka.⁵⁴

Pada aspek pertama, pemeliharaan dilakukan dengan mengerjakan semua perintah yang ada kaitannya dengan lima hal mendasar dalam kehidupan manusia. Adapun pada aspek kedua ditekankan kepada menjauhi atau meninggalkan semua perbuatan yang dapat merusak dan mengganggu kelima hal tersebut.⁵⁵

2) *Maṣlahah al-Ḥājīyah*

Adalah tingkatan kemaṣlahatan yang perlu dipenuhi untuk menjamin kemudahan dan mengurangi kesulitan yang dapat membawa pada kesusahan.⁵⁶ Dalam hal ini, apabila hukum itu tidak dijalankan dengan baik, maka ia akan melahirkan kesulitan bagi pelakunya. Dengan demikian, fungsi dari *maṣlahah* ini adalah untuk menjaga dan memperluas tujuan pengundangan hukum (*maqāṣid al-sharī'ah*) dan sekaligus menghilangkan segala keketatan makna harfiah *naṣṣ* yang dapat melahirkan kesulitan dan kerumitan hidup⁵⁷

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., 114-115.

⁵⁶ Dahlan, *Paradigma Usul*, 117.

⁵⁷ Ibid.

(*mashaqqah*) meski tidak sampai menyebabkan kepunahan.⁵⁸ Dalam surat al-Maidah ayat 6 Allah SWT berfirman:



Artinya: “Allah tidak hendak menyulitkan kamu”.⁵⁹

Berkenaan dengan itu Amir Sharifuddin mengatakan bahwa definisi tersebut hanya salah satu dari pengertian *al-ḥājīyah*. Sesungguhnya *al-ḥājīyah* adalah sesuatu yang dapat menyampaikan seseorang untuk memelihara kebutuhan *al-darūrīyah*. Dalam hal ini Amir Syarifuddin mengelompokkan tujuan *al-ḥājīyah* ini dilihat dari segi penetapan hukumnya dari tiga kelompok, yaitu yang pertama, hal-hal yang di suruh *shara'* melakukannya untuk melaksanakan kewajiban *shara'* secara baik. Hal ini disebut dengan *muqaddimah wajib*.⁶⁰

Umpamanya mendirikan sekolah dalam hubungannya dengan menuntut ilmu untuk meningkatkan kualitas akal. Mendirikan sekolah memang perlu, namun seandainya sekolah didirikan tidaklah berarti tidak akan tercapainya upaya mendapatkan ilmu, karena menuntut ilmu itu dapat dilakukan di luar sekolah. Kedua, hal-hal yang dilarang *shara'* melakukannya untuk menghindarkan secara tidak langsung pelanggaran pada salah satu unsur yang *darūrī*. Perbuatan zina berada pada larangan tingkat *darūrī*. Namun

⁵⁸ Hamka Haq, *Al-Shaṭībī: Aspek Teologis dalam Kitab al-Muwāfaqāt* (TT: Penerbit Erlangga, 2007), 103.

⁵⁹ Departemen Agama RI, *al-Qur'ān*, 108.

⁶⁰ Busyro, *Maqāsid al-Syarī'ah*, 115-116.

segala perbuatan yang menjurus pada perbuatan zina itu juga dilarang untuk menutup pintu bagi terlaksananya zina. Melakukan *khalwat* memang bukan zina dan tidak akan merusak keturunan. Juga tidak mesti *khalwat* itu berakhir zina. Meskipun demikian, *khalwat* itu dilarang dalam rangka menutup pintu terhadap pelanggaran larangan yang bersifat *darūrī*. Dan ketiga, segala bentuk kemudahan yang termasuk hukum *rukhsah* (kemudahan) yang memberi kelapangan dalam kehidupan manusia. Sebenarnya tidak ada *rukhsah* pun tidak akan menghilangkan salah satu unsur yang *darūrī*, tetapi manusia akan berada dalam kesempitan. Diantara ketentuan hukum yang disyariatkan untuk meringankan dan memudahkan kepentingan manusia ialah semua keringanan yang dibawa oleh ajaran Islam, seperti boleh berbuka puasa bagi musafir, begitu juga orang yang sedang sakit, meng-*qasar* sholat ketika dalam perjalanan, dalam muamalat seperti bolehnya jual beli *salam* (inden), juga dalam *jinayat* seperti adanya maaf untuk membatalkan *qisas* bagi pembunuh, baik pembunuh, baik diganti dengan *diyat* (denda) atau tanpa *diyat* sama sekali. Contoh yang disebutkan ini merupakan kemaşlahatan yang dibutuhkan oleh manusia. Sekiranya tidak dapat dapat diwujudkan dalam kehidupan tidaklah akan mengakibatkan kegoncangan dan kerusakan, tetapi hanya menimbulkan kesulitan.⁶¹

⁶¹ Ibid.

3) *Maṣlahah Tahsīnīyah*

Yaitu kebutuhan hidup komplementer-sekunder untuk menyempurnakan kesejahteraan hidup manusia. Jika kemaṣlahatan *tahsīnīyah* ini tidak terpenuhi, maka kemaṣlahatan hidup manusia kurang sempurna dan kurang nikmat meski tidak menyebabkan kesengsaraan dan kebinasaan hidup.⁶² Dengan kata lain, kemaṣlahatan ini mengacu pada keindahan saja. Sungguhpun demikian, kemaṣlahatan seperti ini juga dibutuhkan oleh manusia. Seperti disebutkan oleh Muhammad al-Said Ali Abd al-Rabuh, bahwa dalam urusan ibadah, Allah telah mensyariatkan berbagai bentuk kesucian, menutup aurat dan berpakaian yang indah dan begitu pula dalam hadith Nabi diajarkan untuk memakai harum-haruman yang pada dasarnya menjadi kesenangan manusia. Dan termasuk pula misalnya, memperhalus dan memperindah budi pekerti atau memperbaiki model busana⁶³, serta kebersihan diri. Kesemua *maṣlahah* yang dikategorikan *maṣlahah tahsīnīyah* ini, sifatnya hanya untuk kebaikan dan kesempurnaan. Sekiranya tidak dapat diwujudkan dan dicapai oleh manusia tidaklah sampai menyulitkan dan merusak tatanan kehidupan mereka, tetapi ia dipandang penting dan dibutuhkan.⁶⁴

b. *Maṣlahah* Dilihat dari Segi Eksistensinya

⁶² Ibid., 104.

⁶³ Dahlan, *Paradigma Usul*, 118.

⁶⁴ Romli, *Pengantar Ilmu*, 193-194.

Jika *maṣlaḥah* dilihat dari segi eksistensinya atau wujudnya para ulama *usul fiqh*, sebagaimana dijelaskan oleh Abd al-Karim Zaidan, membaginya kepada tiga macam.⁶⁵

1) *Maṣlaḥah al-Mu'tabarah*

Yang dimaksud dengan *maṣlaḥah al-mu'tabarah* ialah kemaṣlaḥatan yang terdapat *naṣṣ* secara tegas menjelaskan dan mengakui keberadaannya. Dengan kata lain, seperti disebutkan oleh Muhammad al-Said Ali Abd al-Rabuh, kemaṣlaḥatan yang diakui oleh *shar'i* dan terdapat dalil yang jelas untuk memelihara dan melindunginya. Jika *shar'i* menyebutkan dalam *naṣṣ* tentang hukum suatu peristiwa dan menyebutkan nilai *maṣlaḥah* yang dikandungnya, maka hal tersebut disebut dengan *maṣlaḥah al-mu'tabarah*. Yang termasuk dalam *maṣlaḥah* ini ialah semua kemaṣlaḥatan yang dijelaskan dan disebutkan oleh *naṣṣ*, seperti memelihara agama, jiwa, keturunan, dan harta benda. Oleh karena itu, Allah SWT telah menetapkan agar berusaha dengan jihad untuk melindungi agama, melakukan *qisas* bagi pembunuh, menghukum pelaku pemabuk demi pemeliharaan akal, menghukum pelaku zina, dan begitu pula menghukum pelaku pencurian. Seluruh ulama sepakat bahwa semua *maṣlaḥah* yang dikategorikan kepada *maṣlaḥah al-mu'tabarah* wajib ditegakkan dalam kehidupan, karena

⁶⁵ Romli, *Pengantar Ilmu*, 195.

dilihat dari segi tingkatan ia merupakan kepentingan pokok yang wajib ditegakkan.⁶⁶

2) *Maṣlahah al-Mulghāh*

Yang dimaksud dengan *maṣlahah* ini ialah *maṣlahah* yang berlawanan dengan ketentuan *naṣṣ*. Dengan kata lain, *maṣlahah* yang bertolak karena ada dalil yang menunjukkan bahwa ia bertentangan dengan ketentuan dalil yang jelas. Contoh yang sering dirujuk dan ditampilkan oleh ulama *usul fiqh* ialah menyamakan pembagian harta warisan antara seorang perempuan dan saudara laki-laknya. Penyamaan antara seorang perempuan dan saudara laki-laki tentang warisan memang terlihat ada kemaṣlahatannya, tetapi berlawanan dengan ketentuan dalil *naṣṣ* yang jelas dan perinci. Hal ini disebutkan dalam al-Qur'ān sebagai berikut:



Artinya: “Allah menshari’atkan bagimu tentang (pembagian pusaka untuk) anak-anakmu. Yaitu bahagian seorang anak lelaki sama dengan bagian dua orang anak perempuan”.(QS. al-Nisā: 11).⁶⁷

Ayat ini secara tegas menyebutkan pembagian harta warisan (pusaka), di mana seorang laki-laki sama dengan dua anak perempuan. Misalnya sekarang adalah bagaimana jika harta warisan itu dibagi sama rata, artinya seorang anak laki-laki sama dengan seorang anak perempuan? Alasannya adalah bahwa keberadaan

⁶⁶ Ibid., 195-196.

⁶⁷ Departemen Agama RI, *al-Qur’ān*, 78.

anak perempuan itu dalam keluarga sama kedudukannya dengan anak laki-laki. Sebab yang tampak dan bisa dipahami dari Zahir *naṣṣ* adalah nilai seorang anak laki-laki setara dengan dua orang anak perempuan, yakni satu berbanding dua. Artinya, alasan (*illat*) pembagian warisan dalam *naṣṣ* karena perbedaan jenis kelamin. Oleh karena itu ingin menciptakan kemaṣlahatan, maka pembagiannya diubah bahwa antara seorang anak laki-laki dan seorang anak perempuan mendapat bagian sama dalam harta warisan. Penyamaan anak laki-laki dengan anak perempuan dengan alasan kemaṣlahatan seperti inilah yang disebut dengan *maṣlahah al-mulghāh*, karena bertentangan dengan *naṣṣ* yang *sarih*.⁶⁸

3) *Maṣlahah al-Mursalah*

Yang dimaksud dengan *maṣlahah al-mursalah* ini ialah kemaṣlahatan yang keberadaannya tidak didukung *shara'* dan tidak pula dibatalkan atau di tolak *shara'* melalui dalil yang perinci, tetapi keberadaannya sejalan dengan tujuan *shariat*. Secara lebih tegas *maṣlahah al-mursalah* ini termasuk jenis *maṣlahah* yang didiamkan oleh *naṣṣ*. Abdul Karim Zaidan menyebutkan yang dimaksud dengan *maṣlahah al-mursalah* adalah *maṣlahah* yang tidak disebutkan oleh *naṣṣ* baik penolakannya maupun pengakuannya. Dengan demikian, *maṣlahah al-mursalah* ini merupakan yang sejalan dengan tujuan *shara'* yang dapat dijadikan dasar pijakan dalam mewujudkan

⁶⁸ Romli, *Pengantar Ilmu*, 196-198.

kebaikan yang dihindarkan oleh manusia serta terhindar dari kemudharatan. Menurut Jalaluddin Abd al-Rahman, bahwa *maṣlahah al-mursalah* ini dapat dibedakan kepada dua macam, yaitu yang pertama, *maṣlahah* yang pada dasarnya secara umum sejalan dan sesuai dengan apa yang di bawa oleh *shari'at*. Dengan kata lain, kategori *maṣlahah* jenis ini berkaitan dengan *Maqāṣid al-Sharī'ah*, yaitu agar terwujudnya tujuan *shari'at* yang bersifat *darūrī* (pokok). Dan kedua, *maṣlahah* yang sifatnya samar-samar dan sangat dibutuhkan kesungguhan dan kejelian para *mujtahid* untuk realisasinya dalam kehidupan.⁶⁹ Dasar hukum *maṣlahah mursalah* terdapat dalam QS. al-Anbiyā' ayat 107:



Artinya: “Dan tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”.⁷⁰

3. Sektor-sektor *Maṣlahah*

Pada umumnya para ulama menempatkan pemeliharaan agama (*al-dīn*) sebagai prioritas utama. Memang tidak ditemukan banyak dalil untuk mengatakan agama yang menjadi prioritas pertama, apalagi jika dihubungkan dengan manusia yang akan melaksanakan agama itu. Dilihat dari satu sisi, secara logis tentu saja nyawa manusia (*al-nafs*) yang mesti diprioritaskan, karena agama tidak akan tegak apabila tidak ada manusia yang menjalankannya. Sebaliknya, manusia akan tetap hidup walaupun

⁶⁹ Ibid., 198-199.

⁷⁰ Departemen Agama RI, *al-Qur'ān*, 331.

tidak ada agama. Namun setidaknya terdapat beberapa ayat dalam al-Qur'an yang memerintahkan manusia untuk memelihara agama (berjihad) walaupun harus mengorbankan harta dan jiwanya (misal QS. al-Taubah [9]: 41):⁷¹

﴿مَنْ يُؤْتِكُمْ إِهْلَاقًا فِئْتَابٌ مُّخِيبٌ يُجَادِلُكُمُ فِي دِينِكُمْ وَيُؤْتِكُمْ إِيَّاهُ كَمَا يُؤْتِي الْبَنِيَّانَ الْمَخْتَابَ حَتَّىٰ إِذَا جَاءَكُمُ الْبَغْيُ مِنْكُمْ فَأَنْتُمْ لِلْبَغْيِ الْمَخْتَابِ لِقَاءَ رَبِّكُمُ الَّذِي يُخَوِّدُكُم ۗ إِنَّكُم مُّسْتَكْبِرُونَ﴾

Artinya: “Berangkatlah kamu baik dalam keadaan merasa ringan maupun berat, dan berjihadlah kamu dengan harta dan dirimu di jalan Allah. yang demikian itu adalah lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui”.⁷²

Agaknya dalil inilah yang menjadi dasar utama bagi ulama untuk menempatkan pemeliharaan agama di atas pemeliharaan jiwa dan yang lainnya.⁷³

a. Memelihara Agama (*ḥifẓ al-dīn*)

Memelihara agama berada pada *darūrīyah* yang paling penting.

Sebagaimana firman Allah pada QS. al-Dhāriyāt ayat 56:

﴿أَنَا الَّذِي أَنْشَأْتُ الْبَشَرِ وَأَنَا الَّذِي أَنْشَأْتُ الْجِنَّ وَالنَّاسَ لِأَعْبُدَ إِلَهُي وَأَنَا الَّذِي أَنْشَأْتُ الْمَلَائِكَةَ لِأَعْبُدَ إِلَهُي وَإِلَهُكُمْ إِلَهُ وَاحِدٌ﴾

Artinya: “Aku tidak menciptakan jin dan manusia melainkan supaya mereka mengabdikan kepada-Ku”.⁷⁴

Menjaga dan memelihara agama berdasarkan kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- 1) Memelihara agama dalam peringkat *darūrīyah* yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang termasuk peringkat

⁷¹ Busyro, *Maqāsid al-Syarī'ah*, 117.

⁷² Departemen Agama RI, *al-Qur'ān*, 194.

⁷³ Busyro, *Maqāsid al-Syarī'ah*, 117-118.

⁷⁴ Departemen Agama RI, *al-Qur'ān*, 523.

primer, seperti melaksanakan sholat lima waktu, puasa, zakat, dan haji. Bila sholat ini diabaikan, maka terancam eksistensi agamanya. Begitu juga memelihara agama dari ancaman yang datang dari luar, sehingga dalam hal ini diwajibkan berjihad.⁷⁵

2) Memelihara agama dalam peringkat *ḥājīyah*, yaitu melakukan ketentuan agama dengan maksud menghindari kesulitan, seperti sholat *jama'* dan *qashar* bagi musafir, begitu juga kebolehan berbuka puasa bagi mereka (*rukhsah*). Kalau ketentuan ini tidak dilaksanakan, maka tidak akan mengancam eksistensi agama, hanya saja dapat mempersulit pelaksanaannya.⁷⁶

3) Memelihara agama dalam peringkat *taḥsīnīyah*, yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia, sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajibannya kepada Tuhan. Misalnya anjuran untuk memakai pakaian yang baik di dalam sholat dan membersihkan pakaian, badan dan tempat, berhias dan memakai wewangian ke tempat ibadah.⁷⁷

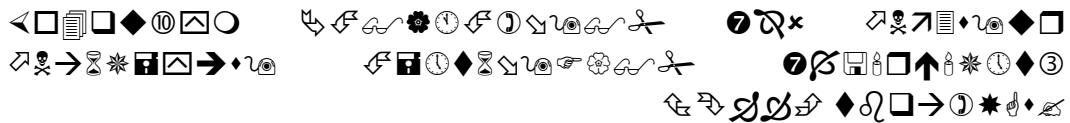
b. Memelihara Jiwa (*ḥifz al-nafs*)

Pemeliharaan jiwa merupakan prioritas selanjutnya setelah agama. Tidak ada membenaran dalam Islam untuk mempermainkan jiwa orang lain dan juga jiwa diri sendiri. Allah berfirman dalam QS. al-Baqarah ayat 179:

⁷⁵ Busyro, *Maqāsid al-Syarī'ah*, 119.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid., 120.



Artinya: “Dan dalam qisas itu ada (jaminan kelangsungan) hidup bagimu, hai orang-orang yang berakal, supaya kamu bertakwa”.⁷⁸

Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:⁷⁹

- 1) Memelihara jiwa pada peringkat *darūrīyah* adalah memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok agar dapat memelihara kelangsungan kehidupan, misalnya kebutuhan makanan, pakaian, dan tempat tinggal. Dalam hal ini, Ibnu Taymiyah mengatakan wajib hukumnya makan, sekalipun makanan haram apabila berada dalam situasi darurat. Apabila aturan tentang kebutuhan-kebutuhan untuk memelihara jiwa ini tidak dilakukan, akan berakibat kepada terancamnya eksistensi jiwa manusia.⁸⁰
- 2) Memelihara jiwa pada peringkat *ḥājīyah* adalah dibolehkan berburu dan menikmati makanan yang lezat dan halal, kebolehan memakai sutra bagi laki-laki dalam keadaan cuaca sangat dingin. Jika kegiatan ini diabaikan tidak akan mengancam eksistensi kehidupan manusia, melainkan hanya dapat mempersulit hidupnya. Contoh lain misalnya perintah untuk menafkahi keluarga. Di sisi lain dilarang memakan harta

⁷⁸ Departemen Agama RI, *al-Qur’ān*, 27.

⁷⁹ Busyro, *Maqāṣid al-Syarī’ah*, 120-121.

⁸⁰ Ibid.

menuntut ilmu. Sekiranya aturan-aturan itu diabaikan dapat menghalangi seseorang terkait mendapatkan ilmu pengetahuan dan akhirnya berimbas kepada kesulitan dalam hidup.⁸⁶

- 3) Memelihara akal pada peringkat *taḥsīnīyah*, seperti anjuran menuntut ilmu pada sekolah yang berkualitas dan menghindarkan diri dari sesuatu yang tidak berfaedah.⁸⁷

d. Memelihara Keturunan (*ḥifz al-nasl*)

Mempunyai keturunan merupakan salah satu tujuan perkawinan di samping tujuan-tujuan lainnya. Ketika keturunan jelas, maka akan ada hukum-hukum selanjutnya yang berhubungan dengan itu. Sebagaimana firman Allah dalam QS. al-Isrā' ayat 32:



Artinya: “Dan janganlah kamu mendekati zina. Sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji, dan suatu jalan yang buruk”.⁸⁸

Oleh karena itu, pemeliharaan keturunan merupakan salah satu hal pokok yang mesti dipelihara oleh manusia.⁸⁹

- 1) Memelihara keturunan pada tingkat *darūrīyah*, seperti disyariatkannya menikah dan dilarangnya berzina. Pentingnya garis keturunan yang jelas ini tidak hanya

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Departemen Agama RI, *al-Qur'ān*, 285.

⁸⁹ Busyro, *Maqāsid al-Syarī'ah*, 124.

Memelihara harta, ditinjau dari kepentingannya dibagi menjadi tiga peringkat:⁹⁴

- 1) Memelihara harta pada peringkat *darūrīyah*, seperti disyariatkan mencari rezeki, pembagian harta melalui hukum kewarisan, dan lain sebagainya. Apabila tidak dilaksanakan akan menimbulkan kemuḍaratan.⁹⁵
- 2) Memelihara harta pada peringkat *ḥājīyah*, seperti disyariatkan jual beli salam, transaksi sewa menyewa, utang piutang, *mudārabah*, *musāqah* dan lain sebagainya. Aturan-aturan tersebut dibutuhkan untuk memberikan kemudahan.⁹⁶
- 3) Memelihara harta pada peringkat *taḥsīnīyah*, hal ini berupa etika bermuamalah dan sama sekali tidak merusak eksistensi kepemilikan harta dan tidak pula menimbulkan kesulitan.⁹⁷

4. Prinsip Penyelesaian *Ta'arūḍ al-Maṣlahah*

Menurut al-Ghazālī, urutan dalam hal pemeliharaan kebutuhan adalah pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Ini merupakan *ijtihad* para ulama dan menjadi patokan umum dalam prioritas yang harus diutamakan dari yang lainnya. Dengan demikian, urutan kelima *darūrīyah* ini bersifat *ijtihadīyah* bukan *naqliyah*, artinya disusun

⁹⁴Busyro, *Maqāṣid al-Syarī'ah*, 125-126.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid., 126-127.

⁹⁷ Ibid.

berdasarkan pemahaman para ulama terhadap *naṣṣ* yang diambil dengan cara induktif.⁹⁸

Secara teoretis dan dalam situasi normal, ketentuan yang sudah dianggap baku itu mungkin dapat dilaksanakan tanpa ada kendala. Akan tetapi, pada kasus-kasus tertentu, ketentuan umum ini tidak mutlak harus dilaksanakan seperti itu, karena ada *maṣlahah-maṣlahah* lain yang mesti dipertimbangkan. Dalam hal ini, Ismail Muhammad Shah mengatakan bahwa *mujtahid* berkewajiban meneliti dari segi cakupan kemaṣlahatan itu sendiri atau faktor lain yang menguatkan salah satu kemaṣlahatan yang harus didahulukan.⁹⁹

Contoh perbenturan agama dan jiwa yaitu ketika seseorang akan dibunuh apabila ia tetap dengan keislamannya, maka dalam hal ini ia boleh menyembunyikan keyakinannya demi menyelamatkan nyawanya. Akan tetapi di sisi lain, dalam kondisi normal, agama harus didahulukan dari kepentingan jiwa, seperti bersedia mengorbankan nyawa di medan *jihad* demi menegakkan agama Islam.¹⁰⁰

Apabila perbenturan itu terjadi dalam hal memelihara jiwa dan akal, maka jiwa harus diutamakan. Misalnya ketika seseorang sangat kehausan dan minuman yang ada di dekatnya hanya minuman keras yang bisa menghilangkan akalnya, maka dalam hal ini ia boleh meminum minuman keras tersebut untuk menyelamatkan jiwanya dari dahaga.¹⁰¹

⁹⁸ Ibid., 127-128.

⁹⁹ Ibid., 129-130.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

Apabila perbenturan antara akal dan keturunan, maka yang diutamakan adalah menjaga akal. Misalnya bila harus memilih menyerahkan diri untuk diperkosa atau disuntikkan cairan yang menyebabkan hilangnya akal selamanya, maka secara teoretis yang dipilih adalah memelihara akal. Hal ini disebabkan karena hilangnya akal akan membuat seseorang terhenti berpikir dan beribadah, sedangkan hilangnya kehormatan akan segera pulih seiring berjalannya waktu, dan hal itu tidak akan menghentikan aktivitas seseorang dalam hubungannya dengan Allah SWT.¹⁰²

Berkenaan dengan perbenturan antara memelihara keturunan dan harta, maka yang diutamakan adalah memelihara keturunan, misalnya seseorang dipaksa untuk menyerahkan hartanya dengan ancaman apabila tidak bersedia menyerahkan hartanya maka ia akan diperkosa. Dalam hal ini, yang diutamakan adalah memelihara keturunan daripada harta.¹⁰³

Apabila dalam satu kasus terdapat *maṣlahah* dan *mafsadah* sekaligus, maka yang diutamakan adalah memelihara kemaṣlahatan bila memungkinkan. Bila *mafsadah* lebih besar dari *maṣlahah* yang ingin dicapai, maka diutamakan menghindari *mafsadah* terlebih dahulu. Amir Sharifuddin mengatakan apabila terjadi perbenturan antara kepentingan *ḍarūrīyah* dan *ḥājīyah*, yang didahulukan adalah yang *ḍarūrīyah*. Sebab kemaṣlahatan yang ingin dicapai oleh kepentingan *ḍarūrī* lebih besar

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid., 131.

daripada kepentingan lainnya.¹⁰⁴ Adapun perbenturan pada sesama peringkat *ḥājīyah*, mesti didahulukan salah satunya, yaitu yang paling ringan resikonya. Apabila resikonya sama, maka yang harus diutamakan adalah kepentingan *ḥājīyah* berdasarkan urutan pemeliharaan *darūrī*.¹⁰⁵

Ibnu al-Qayyim mengatakan bahwa perubahan fatwa itu karena berbedanya masa, situasi dan kondisi, niat dan tradisi masyarakat, yang salah satunya dapat dimaknai dengan adanya usaha *mujtahid* untuk menimbang dengan seksama, untuk memutuskan *maṣlaḥah* atau *mafsadah*-nya sesuatu, sesuai dengan perubahan waktu, tempat kasus tersebut terjadi, situasi dan kondisi, niat untuk berbuat, dan kebiasaan masyarakat setempat dalam memandang baik dan buruknya sesuatu.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid., 133.

¹⁰⁶ Ibid.

BAB III

KEBIJAKAN FISKAL DI INDONESIA TAHUN 2018

A. Gambaran Kebijakan Fiskal di Indonesia Tahun 2018

1. Pengertian Kebijakan Fiskal dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dibuat dan dilakukan oleh pemerintah untuk mendapatkan dana yang dapat digunakan untuk melaksanakan pembangunan. Dengan kata lain, kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penerimaan atau pengeluaran negara.¹ Menurut Sadono Sukirno, kebijakan fiskal adalah langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan dalam sistem pajak atau dalam perbelanjaannya untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi.²

Menurut Soediyono Reksoprayitno, kebijakan fiskal sering disebut “politik fiskal” atau “*fiscal policy*” yang diartikan sebagai tindakan pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara untuk memengaruhi jalannya perekonomian. Menurut Nopirin, kebijakan fiskal terdiri atas perubahan pengeluaran pemerintah atau perpajakan dengan tujuan untuk memengaruhi besar serta susunan permintaan agregat. Indikator yang dipakai adalah *budget* defisit, yaitu selisih antara pengeluaran pemerintah (dan pembayaran tranfser) dan penerimaan terutama dari pajak. Kebijakan fiskal merujuk pada kebijakan yang dibuat pemerintah untuk

¹ Vinna Sri Yuniarti, *Ekonomi Makro Syariah* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016), 210.

² Ibid.

mengarahkan ekonomi suatu negara melalui pengeluaran dan pendapatan (berupa pajak) pemerintah.³

Berdasarkan beberapa teori dan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk mengarahkan kondisi perekonomian menjadi lebih baik yang terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran negara yang tercantum dalam APBN.⁴ Kebijakan fiskal menduduki posisi strategis dalam kebijakan makroekonomi. Pengelolaan ekonomi yang baik mensyaratkan adanya kebijakan fiskal yang jitu, dalam artian seluas mungkin mengabdikan pada pencapaian target dan sasaran pembangunan secara efektif.⁵

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen fiskal yang digunakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara, mewujudkan pembangunan, pemerataan, serta kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Pemerintah dalam melaksanakan APBN sebagai amanat rakyat, tentunya harus dikelola dengan tata kelola yang baik agar *output* yang dihasilkan atas program-program yang dituangkan dalam APBN tersebut dapat secara nyata dan optimal dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.⁶ Kebijakan fiskal dikatakan berhasil apabila pemerintah

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI* (Jakarta: Erlangga, 1995), 116.

⁶ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN KITA Kinerja dan Fakta 2018*, dalam www.kemenkeu.go.id/apbnkita, (diakses tanggal 20 September 2019, jam 17:15), 56.

dapat membawa perekonomian Indonesia pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang rendah atau *stagnan*, dianggap sebagai kegagalan kebijakan ekonomi pemerintah.⁷

Asumsi dasar ekonomi makro tahun 2018 yang melandasi perumusan APBN 2018 adalah:

- a. Pertumbuhan ekonomi diperkirakan mencapai 5,4 persen.
- b. Inflasi dapat terkendali dalam kisaran 3,5 persen.
- c. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat diperkirakan berada pada Rp 13.400 per dolar Amerika Serikat.
- d. Tingkat suku bunga SPN 3 bulan sebesar 5,2 persen.
- e. *Indonesia Crude Price* (ICP) diperkirakan rata-rata mencapai USD 48,0 per barel.
- f. *Lifting* minyak dan gas bumi tahun 2018 diperkirakan masing-masing mencapai 800 ribu barel per hari dan 1.200 ribu barel setara minyak per hari.⁸

Tujuan dari kebijakan fiskal dalam Islam adalah untuk menciptakan stabilitas ekonomi, tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan pendapatan, ditambah dengan tujuan lain yang terkandung dalam aturan Islam yaitu Islam menetapkan pada tempat yang tinggi akan terwujudkan persamaan dan demokrasi.⁹

⁷ Ai Siti Farida, *Sistem Ekonomi Indonesia* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2011), 167.

⁸ Tulus T.H. Tambunan, *Perekonomian Indonesia 1965-2018* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2018), 177.

⁹ Ismail Nawawi, *Ekonomi Makro Perspektif Islam* (Sidoarjo: Vivpress, 2011), 60.

2. Sumber Penerimaan Pemerintah Indonesia Tahun 2018

Terminologi yang dipakai di Indonesia adalah penerimaan, bukan pendapatan. Jika penerimaan berkaitan dengan masuknya uang dan ada kemungkinan untuk dikembalikan, maka pendapatan negara adalah nilai bersih dari penerimaan yang akan menambah nilai kekayaan bersih negara. Pos-pos yang menjadi sumber penerimaan negara adalah:¹⁰

a. Perpajakan

Penerimaan perpajakan meliputi:

1) Pajak Dalam Negeri, diantaranya:

- a) Pendapatan pajak penghasilan (PPh), yang menurut UU Nomor 36 Tahun 2008 PPh adalah pajak yang dikenakan terhadap subjek pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam satu tahun pajak. Jenis-jenis pajak penghasilan (PPh) dalam APBN: PPh Migas, yaitu PPh yang dipungut dari Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap atas penghasilan dari kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas alam. PPh Non-Migas, yaitu PPh yang dipungut dari wajib pajak orang pribadi, badan, dan bentuk usaha tetap dalam negeri atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam tahun pajak selain penghasilan atas pelaksanaan hulu migas.¹¹

¹⁰ Minarni, *Falsifikasi Kebijakan Fiskal di Indonesia Perspektif Islam; Menemukan Relevansi Pemikiran Ibnu Taimiyah Tentang Keuangan Publik Sebagai Potret Khazanah Kebijakan Fiskal Periode Klasik Islam* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015), 92.

¹¹ Amir Machmud, *Perekonomian Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2016), 123-124.

- b) Pendapatan pajak pertambahan nilai dan jasa serta pajak penjualan atas barang mewah, berdasarkan UU No. 42 Tahun 2009 Pasal 5 PPnBM, adalah pajak yang dikenakan terhadap penyerahan BKP tergolong mewah yang dilakukan oleh pengusaha yang menghasilkan barang tersebut di daerah pabean dalam rangka kegiatan usaha atau pekerjaannya, dan impor BKP yang tergolong mewah.¹²
- c) Pendapatan pajak bumi dan bangunan (PBB), berdasarkan UU No. 12 Tahun 1994 adalah pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu tanah atau bangunan.¹³
- d) Pendapatan cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang yang mempunyai sifat atau karakteristik Barang Kena Cukai (BKC).¹⁴
- e) Pendapatan pajak lainnya merupakan jenis penerimaan perpajakan yang tidak termasuk dalam kategori penerimaan pajak.¹⁵
- f) Pendapatan bea masuk adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang yang diimpor.¹⁶
- g) Pendapatan bea keluar menyangkut kepabeanan terhadap barang ekspor yang dikenakan kepada negara.¹⁷

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

TABEL 3.1
Realisasi Penerimaan Pajak 2018¹⁸

Uraian	Realisasi APBN 2018 (triliun rupiah)
Pajak Penghasilan	751,49
-Migas	64,69
-Non Migas	686,80
PPn & PPnBM	538,20
PBB & Pajak Lainnya	26,24
Jumlah	1.315,93

Di bidang organisasi, DJP telah mengoperasikan satu Kantor Wilayah (Kanwil) baru dan sebelas Kantor Wilayah (Kanwil) baru dan sebelas Kantor Pelayanan Pajak (KPP) baru per 1 Oktober 2018. Kanwil tersebut adalah Kanwil DJP Kepulauan Riau. Sedangkan sebelas KPP yang baru meliputi KPP Madya Bogor, KPP Pratama Aceh Besar, KPP Pratama Jambi Pelayanan, KPP Pratama Jakarta Jagakarsa, KPP Pratama Serang Timur, KPP Pratama Serang Timur, KPP Pratama Cirebon Dua, KPP Pratama Jombang, KPP Pratama Pontianak Timur, KPP Pratama Banjarmasin Selatan, KPP Pratama Balikpapan Barat, dan KPP Pratama Samarinda Ulu.¹⁹

Di bidang pelayanan, DJP terus mengembangkan Layanan Pajak di Luar Kantor di 19 Kanwil dan 306 kantor vertikal. Layanan Pajak di Luar Kantor bertugas memberikan penyuluhan, pelayanan, dan konsultasi

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN KITA*, 19.

¹⁹ Ibid., 24.

perpajakan bagi masyarakat atau wajib pajak untuk memenuhi hak dan kewajiban perpajakannya.²⁰

TABEL 3.2
Realisasi Kepabeanaan dan Cukai 2018²¹

Penerimaan Kepabeanaan dan Cukai	Realisasi
Bea Masuk	39,02
Bea Keluar	6,76
Cukai	159, 69
Total	205,47

Upaya pemerintah mengatasi dampak perang dagang, mampu dimaksimalkan untuk mendorong penerimaan, melalui percepatan layanan dan penguatan efektivitas pengawasan. Hasilnya, kinerja positif terjadi di semua komponen penerimaan kepabeanaan dan cukai, yaitu BM, BK, dan cukai. Bahkan penerimaan Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) lainnya, yaitu PPN impor, PPnBM impor, dan PPh pasal 22 impor juga menunjukkan pertumbuhan yang lebih baik. Kinerja positif yang konsisten sejak awal tahun tersebut, menjadikan capaian penerimaan kepabeanaan dan cukai mengalami surplus.²²

b. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) merupakan salah satu sumber pendapatan negara, di luar penerimaan perpajakan. PNBP telah mengalami beberapa kali perubahan klasifikasi sejalan dengan

²⁰ Ibid., 24-25.

²¹ Ibid., 31.

²² Ibid., 30-31.

jumlah dan kontribusinya dalam pendapatan negara. PNBP terdiri dari:²³

1) Penerimaan Sumber Daya Alam

a) Penerimaan sumber daya alam minyak bumi dan gas bumi (SDA migas), merupakan bagian pemerintah atas kegiatan usaha hulu yang dilaksanakan berdasarkan *Kontrak Production Sharing* (KPS), setelah dikurangi faktor pengurang berupa pajak-pajak dan pungutan lainnya.²⁴

b) Penerimaan sumber daya alam non-minyak bumi dan gas bumi (SDA nonmigas), merupakan penerimaan yang berasal dari hasil pemanfaatan sumber daya alam di luar minyak dan gas bumi. Sumber penerimaan SDA nonmigas meliputi Pendapatan pertambangan umum, pendapatan kehutanan, pendapatan perikanan, dan pendapatan pertambangan panas bumi.²⁵

2) Pendapatan Bagian Laba BUMN

Pendapatan laba BUMN perbankan dan pendapatan laba BUMN non perbankan.²⁶

3) Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya

Penerimaan Negara Bukan Pajak Lainnya terdiri dari pendapatan bunga dan pendapatan pendidikan. Pendapatan bunga adalah semua pendapatan negara yang berasal dari bunga atas

²³ Machmud, *Perekonomian Indonesia*, 125.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

piutang pemerintah dan penerusan pinjaman, pendapatan kejaksaan dan peradilan serta hasil tindak pidana korupsi semuanya adalah pendapatan pemerintah yang berasal dari kasus-kasus pengadilan yang ditangani pemerintah.²⁷

Pendapatan pendidikan adalah semua pendapatan negara yang berasal dari penyelenggaraan pendidikan, yaitu pendapatan uang pendidikan, uang ujian masuk, kenaikan tingkat, akhir pendidikan serta pendapatan uang ujian untuk menjalankan praktik.²⁸

4) Pendapatan Badan Layanan Umum (BLU)

Pendapatan atau penerimaan Badan Layanan Umum (BLU) adalah penerimaan yang berasal dari kegiatan pelayanan masyarakat. Badan Layanan Umum (BLU) adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan atau jasa yang dijual tanpa mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya, didasarkan pada prinsip efisiensi serta produktivitas. Jenis pendapatan Badan Layanan Umum (BLU) antara lain: pendapatan jasa layanan umum, pendapatan hibah badan layanan umum, pendapatan hasil kerja sama Badan Layanan Umum (BLU), dan pendapatan Badan Layanan Umum (BLU) lainnya.²⁹

²⁷ Ibid., 125-126.

²⁸ Ibid., 126.

²⁹ Ibid.

TABEL 3.3**Realisasi Pendapatan Negara Bukan Pajak (dalam Miliar Rupiah)³⁰**

Penerimaan Negara Bukan Pajak	407.055,61
A. Penerimaan SDA	181.064,41
1. Migas	143.266,40
a. Minyak Bumi	104.615,12
b. Gas Alam	38.651,28
2. Non Migas	37.798,01
a. Pertambangan Minerba	30.308,92
b. Kehutanan	4.760,12
c. Perikanan	448,38
d. Pend. Per. Panas Bumi	2.280,59
B. Pendapatan dari KND	45.116,20
C. PNBP Lainnya	127.215,00
D. Pendapatan BLU	53.660,00

Sampai dengan tanggal 31 Desember 2018, realisasi PNBP mencapai Rp 407,06 triliun atau 147,79 persen dari APBN tahun 2018. Realisasi tersebut mengalami pertumbuhan sebesar 30,80 persen jika dibandingkan dengan realisasi periode yang sama tahun 2017. Kenaikan ini antara lain disebabkan meningkatnya rata-rata harga komoditas, khususnya harga minyak bumi dan batu bara pada tahun 2018. Realisasi penerimaan SDA Migas mengalami pertumbuhan sebesar 75,05 persen dibandingkan tahun 2017. Kenaikan penerimaan SDA Migas tersebut antara disebabkan karena lebih tingginya realisasi ICP periode bulan Januari sampai dengan Desember 2018 sebesar USD 67,47 per barel,

³⁰ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN KITA*, 36.

dibandingkan realisasi ICP bulan Januari sampai dengan Desember 2017 sebesar USD 51 per barel.³¹

Realisasi penerimaan SDA Non Migas lebih tinggi 29,05 persen jika dibandingkan dengan periode tahun 2017 yang mencapai 29,30 triliun. Peningkatan ini di antaranya disebabkan oleh kenaikan rata-rata harga batubara acuan (HBA) pada periode Januari sampai Desember 2018 yang mencapai USD 98,96 per ton, lebih tinggi dibandingkan dengan HBA periode Januari sampai dengan Desember 2017 sebesar USD 85,92 per ton. Realisasi pendapatan dari kekayaan negara dipisahkan mencapai Rp 45,12 triliun atau 100,94 persen dari target APBN tahun 2018. Realisasi tersebut lebih tinggi 2,76 persen dibandingkan tahun 2017 yang mencapai Rp 43,90 triliun. Peningkatan ini di antaranya disebabkan perbaikan kinerja BUMN.³²

Realisasi penerimaan PNBPN lainnya meningkat sebesar 16,89 persen dibandingkan tahun 2017 sebesar Rp 108,83 triliun. Peningkatan PNBPN lainnya ini antara lain disebabkan kenaikan realisasi Penjualan Hasil Tambang yang mencapai Rp 19,31 triliun. Untuk pendapatan Badan Layanan Umum (BLU), meningkat 13,34 persen dari realisasi periode yang sama tahun 2017 sebesar Rp 47,34 triliun.³³

c. Hibah

Pemerintah dapat menerima hibah dari perorangan, perusahaan swasta, perusahaan negara dan daerah serta lembaga atau pemerintah

³¹ Ibid., 36-37.

³² Ibid.

³³ Ibid.

asing. Hibah adalah pemberian cuma-cuma yang tidak ada kewajiban negara untuk mengembalikannya. Utang negara baik dari dalam maupun luar negeri, tidak tercatat sebagai penerimaan negara.³⁴

3. Belanja Pemerintah Indonesia Tahun 2018

Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Belanja negara ini terdiri atas Belanja Pemerintah Pusat dan Transfer ke Daerah. Besaran belanja negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain kebutuhan penyelenggaraan negara, kebijakan pembangunan, serta kondisi dan kebijakan lainnya.³⁵

a. Belanja Pemerintah Pusat

Pengeluaran atau belanja negara adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah. Belanja Pemerintah Pusat menurut jenisnya adalah:³⁶

- 1) Belanja pegawai adalah kompensasi baik dalam bentuk uang atau barang, yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah baik di dalam maupun luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.³⁷
- 2) Belanja barang dalam dan luar negeri adalah pembelian barang dan jasa yang digunakan untuk memproduksi barang dan jasa yang

³⁴ Minarni, *Falsifikasi Kebijakan*, 94.

³⁵ Machmud, *Perekonomian*, 126.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., 126-127.

dipasarkan maupun yang tidak dipasarkan, termasuk biaya pemeliharaan serta biaya perjalanan.³⁸

- 3) Belanja modal adalah pengeluaran atau belanja yang dikeluarkan dalam rangka pembentukan modal, yang terdiri dari tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan, belanja modal lainnya, dan belanja modal non-fisik.³⁹
- 4) Pembayaran bunga utang adalah pembayaran atas biaya pinjaman yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman.⁴⁰
- 5) Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan pemerintah kepada perusahaan atau lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa.⁴¹
- 6) Belanja hibah adalah transfer rutin atau modal yang sifatnya tidak wajib dari pemerintah pusat kepada negara lain dan kepada organisasi internasional.⁴²
- 7) Bantuan sosial adalah transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial.⁴³

Belanja Pemerintah Pusat menurut fungsinya antara lain:

- 1) Pelayanan umum
- 2) Pertahanan

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

- 3) Ketertiban dan keamanan
- 4) Ekonomi
- 5) Lingkungan hidup
- 6) Perumahan dan fasilitas umum
- 7) Kesehatan
- 8) Pariwisata dan budaya
- 9) Agama
- 10) Pendidikan
- 11) Perlindungan sosial⁴⁴

TABEL 3.4

Realisasi Belanja Pemerintah Pusat Berdasarkan Jenis⁴⁵

Jenis	Realisasi (triliun rupiah)
Belanja Pegawai	346,72
Belanja Barang	336,97
Belanja Modal	184,87
Pembayaran Bunga Utang	258,09
Subsidi	216,77
Belanja Hibah	1,53
Bantuan Sosial	83,90
Belanja Lain-lain	15,59
Jumlah	1.444,44

⁴⁴ Badan Pusat Statistik, dalam www.bps.go.id, (Diakses tanggal 2 Oktober 2019, pukul 09.18 WIB).

⁴⁵ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN KITA*, 40.

TABEL 3.5
Realisasi Belanja Pemerintah Berdasarkan Fungsi⁴⁶

Fungsi	Realisasi (miliar rupiah)
Pelayanan umum	429.917,70
Pertahanan	107.578,10
Ketertiban dan keamanan	131.901,30
Ekonomi	355.116,80
Lingkungan hidup	15.210,20
Perumahan dan fasilitas umum	29.919,00
Kesehatan	64.300,70
Pariwisata dan budaya	7.163,00
Agama	9.086,20
Pendidikan	141.893,60
Perlindungan sosial	161.543,80
Jumlah	1.453.630,20

Realisasi belanja Kementerian/Lembaga lebih tinggi dibandingkan dengan realisasi Kementerian/Lembaga pada tahun 2017. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat penyerapan belanja K/L antara lain penyaluran percepatan bantuan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH), bidik misi, dan Penerima Bantuan Iuran (untuk mendukung keberlangsungan program Jaminan Kesehatan Nasional), dan pelaksanaan beberapa agenda strategis seperti Pilkada Serentak, pelaksanaan Asian Games di Jakarta dan Palembang tahun 2018, dan Asian Para Games di Jakarta tahun 2018. Selain itu, kinerja penyerapan belanja K/L juga dipengaruhi oleh dukungan tambahan

⁴⁶ Badan Pusat Statistik.

belanja untuk kegiatan-kegiatan strategis tambahan lainnya, seperti kegiatan terkait penanganan bencana yang terjadi pada tahun 2018, penambahan alokasi Program Keluarga Harapan berupa penyaluran ketiga bagi penerima manfaat baru, penguatan reformasi birokrasi di K/L dan dukungan untuk kebutuhan mendesak lainnya.⁴⁷

Selanjutnya, kinerja penyerapan anggaran juga diikuti dengan kinerja pencapaian *output*, yang nyata dirasakan oleh masyarakat. Di bidang infrastruktur (Kemen PUPR dan Kemenhub) telah tercapai pembangunan jalan 630 km, jembatan sepanjang 7.673,2 m, penyelesaian pembangunan 4 bandara dan lanjutan 4 bandara baru serta pembangunan 452,9 kilometer spoor (km'sp rel) kereta api. Pada bidang pendidikan (Kemendikbud, Kemenag, dan Kemenristekdikti) telah dilaksanakan penyaluran Kartu Indonesia Pintar untuk 19,8 juta siswa, penyaluran bantuan operasional sekolah bagi 8,7 juta siswa, dan penyaluran bidik misi kepada 392,0 ribu mahasiswa. Di bidang Kesehatan dan Perlindungan Sosial (Kemenkes dan Kemensos), telah dilakukan penyaluran Kartu Indonesia Sehat kepada 92,3 juta jiwa penerima bantuan iuran, dan penyaluran program keluarga harapan bagi 9,9 juta keluarga penerima manfaat, serta bantuan pangan non tunai untuk 15,2 juta keluarga.⁴⁸

Realisasi belanja non K/L tahun mencapai Rp 608,23 triliun atau mencapai 100,19 persen dari pagu APBN tahun 2018. Faktor-faktor

⁴⁷ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN KITA*, 40-41.

⁴⁸ *Ibid.*

yang memengaruhi tingkat penyerapan belanja non K/L, antara lain pembayaran bunga utang Rp 258,09 triliun dan subsidi Rp 216,77 triliun, dimana realisasi pembayaran bunga utang antara lain dipengaruhi oleh depresi nilai tukar Rupiah terhadap Dolar AS, dan realisasi subsidi mencapai Rp 216,77 triliun atau 138,76 persen dari pagu APBN yang dipengaruhi oleh perubahan asumsi ICP dan nilai tukar Rupiah terhadap Dolar AS. Penyerapan dan realisasi belanja non K/L juga dipengaruhi oleh kebijakan pembayaran THR bagi pensiunan dan pencairan dana cadangan program JKN untuk menutupi defisit DJS Kesehatan.⁴⁹

b. Transfer ke Daerah

Transfer ke daerah adalah bagian dari belanja negara dalam rangka membiayai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan penyesuaian. Rincian anggaran transfer ke daerah adalah:⁵⁰

- 1) Dana perimbangan, yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan ke daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.⁵¹
- 2) Dana Otonomi Khusus, yaitu dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah. Dana ini

⁴⁹ Ibid., 41-42.

⁵⁰ Machmud, *Perekonomian Indonesia*, 127.

⁵¹ Ibid.

hanya dibatasi 20 tahun, yang saat ini untuk Provinsi Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam.⁵²

- 3) Dana Penyesuaian, yaitu dana yang dialokasikan untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan pemerintah pusat dan membantu mendukung percepatan pembangunan di daerah.⁵³

TABEL 3.6

Realisasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Miliar Rupiah)⁵⁴

Transfer ke Daerah dan Dana Desa	757.792,58
Transfer ke Daerah	697.933,53
A. Dana Perimbangan	668.643,20
1. Dana Transfer Umum	495.193,62
a. Dana Bagi Hasil	93.704,04
b. Dana Alokasi Umum	401.489,58
2. Dana Transfer Khusus	173.449,58
a. Dana Alokasi Khusus Fisik	58.149,30
b. Dana Alokasi Khusus Non Fisik	115.300,28
B. Dana Insentif Daerah	8.230,75
C. Dana Otsus dan Dana Keistimewaan DIY	21.059,58
1. Dana Otsus	20.059,58
a. Prov. Papua dan Papua Barat	8.029,79
b. Provinsi Aceh	8.029,79
c. Dana Tambahan Infrastruktur	4.000,00
2. Dana Keistimewaan D.I.Y.	1.000,00
Dana Desa	59.859,41

Penerimaan DBH CHT di daerah digunakan untuk mendanai program sesuai Undang-Undang nomor 39 tahun 2007 tentang Cukai dengan prioritas pada bidang kesehatan yang mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), dimana pengaturan teknisnya

⁵² Ibid., 128.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Kementerian Keuangan RI, *APBN KITA*, 49.

diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.07/2017 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi DBH CHT. Berdasarkan evaluasi secara umum, penggunaan DBH CHT telah mencapai 50 persen untuk bidang kesehatan yang mendukung program JKN melalui peningkatan sarana dan prasarana fasilitas pelayanan kesehatan di daerah.⁵⁵

Realisasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik tahun 2018 terdiri dari DAK Reguler sebesar Rp 29,41 triliun, DAK Penugasan sebesar Rp 22,49 triliun, dan DAK Afirmasi sebesar Rp 6,25 triliun. Dari total 15 bidang DAK Fisik tahun 2018, tiga bidang dengan presentase penyaluran tertinggi antara lain Bidang Pendidikan mencapai 96,18 persen, Bidang Sanitasi mencapai 95,43 persen, dan Bidang Jalan mencapai 95,36 persen. Sebaliknya, tiga bidang dengan presentase penyaluran terendah yaitu Bidang Energi Skala Kecil mencapai 61,45 persen, Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan mencapai 78,74 persen, dan Bidang Transportasi mencapai 88,55 persen.⁵⁶

Penyaluran seluruh jenis Dana Nonfisik pada tahun 2018 mensyaratkan pelaporan (kinerja) sebagai syarat penyaluran. Seiring dengan membaiknya pemahaman dan kedisipinan pelaporan daerah, realisasi Dana BOK, BOKB, TPG dan PK2UKM relatif lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya. Realisasi penyaluran BOK dan BOKB mengalami peningkatan tertinggi diantara seluruh jenis Dana

⁵⁵ Ibid., 46.

⁵⁶ Ibid., 47.

DAK Nonfisik dari sebesar 81,8 persen pada tahun 2017 menjadi sebesar 88,9 persen pada tahun 2018. Realisasi Dana BOS, BOP, PAUD, Tamsil, TKG, dan Adminduk sedikit lebih rendah dibandingkan tahun 2017 dikarenakan adanya optimalisasi sisa dana di Kas Daerah.⁵⁷

c. Pembiayaan

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang harus dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya.

- 1) Pembiayaan Dalam Negeri, yang meliputi pembiayaan perbankan dalam negeri dan pembiayaan non-perbankan dalam negeri.
- 2) Pembiayaan Luar Negeri, yang meliputi penarikan pinjaman luar negeri dan penerusan pinjaman, serta pembayaran cicilan pokok utang luar negeri.⁵⁸

TABEL 3.7
Pembiayaan Utang (Miliar Rupiah)⁵⁹

Uraian	Realisasi
Pembiayaan Utang	366,7
1. Surat Berharga Negara (Neto)	358,4
2. Pinjaman (Neto)	8,3

⁵⁷ Ibid., 48.

⁵⁸ Machmud, *Perekonomian Indonesia*, 128.

⁵⁹ Kementerian Keuangan RI, *APBN KITA*, 52.

TABEL 3.8
Posisi Utang Hingga Akhir Desember 2018⁶⁰

Uraian	Nominal (Triliun Rupiah)
Total Utang Pemerintah Pusat	4.418,30
a. Pinjaman	805,62
1. Pinjaman Luar Negeri	799,04
Bilateral	330,95
Multilateral	425,49
Komersial	42,60
Suppliers	-
2. Pinjaman Dalam Negeri	6,57
b. Surat Berharga Negara	3.612,69
1. Denominasi Rupiah	2.601,63
Surat Utang Negara	2.168,01
Surat Berharga Syariah Negara	433,63
2. Denominasi Valas	1.011,05
Surat Utang Negara	799,63
Surat Berharga Syariah Negara	211,42
Rasio Utang terhadap PDB	29,98%
Pendapatan Domestik Bruto	14.735,85

Tahun 2018 merupakan tahun yang penuh dengan inovasi bagi pembiayaan karena pada tahun 2018 diluncurkan program kerjasama pendanaan yang terintegrasi untuk mendukung pembangunan infrastruktur yang berorientasi terhadap pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia. Program tersebut menyediakan sejumlah fasilitas, meliputi fasilitas pengembangan

⁶⁰ Ibid, 53.

proyek, fasilitas mitigasi risiko, fasilitas pembiayaan, dan fasilitas investasi. Fasilitas-fasilitas tersebut memungkinkan terciptanya manfaat yang lebih luas bagi Indonesia, seperti mobilisasi dan koordinasi peran mitra Pemerintah, peningkatan akses ke sumber pendanaan, dan mengurangi beban fiskal Pemerintah dalam membiayai berbagai proyek yang berorientasi terhadap pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.⁶¹

B. Dana Defisit

1. Pengertian Dana Defisit

Ada suatu kondisi dimana negara akan mengalami pengeluaran lebih besar daripada penerimaan, dengan kata lain dikatakan defisit anggaran.⁶² Defisit yang besar memiliki sejumlah implikasi. Ia bersifat inflasioner, cenderung meningkatkan suku bunga, dan menjepit sektor investasi. Jika defisit terus berlanjut, maka keharusan menarik modal asing akan memaksa negara mempertahankan laju suku bunga yang lebih tinggi dengan dampak buruk pada pertumbuhan ekonomi, pengangguran, dan transaksi berjalan.⁶³

2. Penggunaan Dana Defisit APBN Tahun 2018

Struktur anggaran suatu negara dapat berbentuk defisit, surplus maupun berimbang sesuai dengan kebijakan fiskal yang dijalankan oleh negara yang bersangkutan. Sebelum tahun 2000 Indonesia menganut sistem anggaran berimbang, namun kemudian digantikan dengan sistem

⁶¹ Ibid.

⁶² M. Nur Rianto, *Teori Makroekonomi Islam* (Bandung: Alfabeta, 2010), 174.

⁶³ M. Umer Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi* (Jakarta: Gema Insani, 2000), 123.

defisit anggaran dimana pemerintah ingin mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi tertentu sehingga belanja pemerintah perlu diperbesar namun dari sisi penerimaan negara belum mampu mengimbangi.⁶⁴

Batasan defisit anggaran belanja di atur dalam penjelasan pasal 12 ayat 3 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Defisit anggaran ditetapkan maksimal sebesar 3% dan utang maksimal 60% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Batasan defisit anggaran tersebut menggunakan pembandingan PDB karena pemerintah ingin mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan indikator PDB.⁶⁵ Di tahun 2018, PDB Indonesia sebesar 13.798,91 triliun rupiah.

Penyebab Indonesia mengalami defisit adalah karena ketertinggalan infrastruktur dan masalah konektivitas menimbulkan tingginya biaya ekonomi yang harus ditanggung oleh masyarakat hingga rendahnya daya saing nasional. Inilah yang menjadi dasar pemerintah mengakselerasi pembangunan infrastruktur demi mengejar ketertinggalan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.⁶⁶

Pembiayaan defisit APBN Indonesia pada tahun 2018 anggaran berasal dari dua sumber, yaitu pembiayaan utang yang terdiri dari pinjaman dalam negeri dan pinjaman luar negeri, dan pembiayaan non-

⁶⁴ Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN-Setjen DPR RI dalam http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/apbn_Peran_Positif_Defisit_Anggaran_Dalam_Mendorong_Pertumbuhan_Ekonomi20150130084913.pdf. (Diakses pada 02 Oktober 2019, pukul 12.15 WIB), 1.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Kementerian Keuangan, dalam <https://www.kemenkeu.go.id/menjawabutang> (Diakses pada 16 Oktober 2019, pukul 10.50 WIB).

utang yang terdiri dari pendapatan pajak, manajemen atau privatisasi BUMN, dan hasil pengelolaan aset.⁶⁷

Hingga akhir 2018, Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia masih sanggup menutup lebih dari tiga kali total utang yang *outsanding*. Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) pada tahun 2018 mengalami pertumbuhan tertinggi untuk pembiayaan baik Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) bermata uang rupiah yang kenaikannya sebesar 13,45 persen dibandingkan tahun 2017 maupun Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) bermata uang asing yang kenaikannya sebesar 24,84 persen dibandingkan tahun 2017. Kenaikan porsi Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) terutama terutama dari Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) untuk pembiayaan proyek disebabkan fokus pemerintah pada pembangunan infrastruktur sebagai prioritas pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan daya saing bangsa. Selain itu, Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) merupakan salah satu instrumen inovasi pembiayaan guna pembangunan infrastruktur tahun 2018.⁶⁸

Infrastruktur akan menggerakkan ekonomi, menciptakan pemerataan dan berujung pada pengentasan kemiskinan. Secara keseluruhan pembiayaan infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) tahun 2018 naik menjadi Rp 22,53 triliun dibandingkan tahun 2017 sebesar Rp 16,76 triliun. Pembiayaan sebesar Rp 22,53 triliun

⁶⁷ Fatturoyhan. "Pembiayaan Defisit APBN Menurut Umer Chapra (Studi Analisa Kritik Terhadap Pembiayaan Defisit APBN Indonesia Periode 2010-2015)." dalam CAKRAWALA: Jurnal Studi Islam, Vol. XII, No. 1. Ponorogo: Universitas Darussalam Gontor, 2017: 11.

⁶⁸ Kementerian Keuangan RI, *APBN KITA*, 53.

digunakan untuk membiayai 587 proyek pada 7 Kementerian/Lembaga (Kemenag, Kemenhub, Kemenpuera, Kemenristekdikti, LIPI, Kemen LHK, dan Badan Standarisasi Nasional) yang tersebar di 34 provinsi.⁶⁹

Beberapa contoh infrastruktur yang dibiayai dari utang pemerintah yaitu *Mass Rapid Transit* (MRT) Jakarta. Pembangunan MRT Jakarta dibiayai melalui pinjaman luar negeri *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Jumlah pinjaman untuk phase 1 sebesar JPY 125,2 miliar. Selanjutnya adalah pembangunan Waduk Jatigede, yang dibiayai melalui pinjaman luar negeri dari China. Jumlah pinjaman sebesar USD 332,6 juta. Dan juga pembangunan Jalur KA (*Double Track*) Cirebon-Kroya, yang dibiayai melalui Surat Berharga Syariah Nasional (SBSN). Pembiayaan proyek sebesar 800 miliar rupiah. Selain itu, pada tahun 2018 anggaran kesehatan mencapai 111 triliun rupiah yang dibiayai menggunakan utang.⁷⁰

Penggunaan dana defisit untuk belanja produktif belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat. Karena pembangunan proyek dan infrastruktur membutuhkan waktu beberapa tahun untuk menyelesaikannya. Selain itu, utang pemerintah yang jatuh tempo tahun 2018 sebesar 396 triliun rupiah, sebanyak 44 persen dari jumlah tersebut adalah utang yang dibuat pada periode sebelum tahun 2015 (sebelum Presiden Jokowi).⁷¹

⁶⁹ Ibid., 54.

⁷⁰ Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

⁷¹ Ibid.

Pada 2018, Pinjaman Luar Negeri masih didominasi oleh pinjaman dari lembaga multilateral diantaranya *the World Bank*, *Asian Development Bank* (ADB), dan *Islamic Development Bank* (IDB). Sementara pinjaman bilateral seperti *Japan International Cooperation Agency* (JICA) merupakan urutan kedua dalam pinjaman luar negeri untuk mendukung pembangunan infrastruktur dan pengembangan sumber daya manusia.⁷²

3. Penyelesaian terhadap Penggunaan Dana Defisit APBN 2018

Pemerintah Indonesia menggunakan kebijakan defisit sebagai alat untuk menstabilkan perekonomian. Keadaan sekarang ini pemerintah tidak dapat menunda kebutuhan-kebutuhan yang mendesak. Sebab jika ditunda, biaya kebutuhan akan semakin tinggi sedangkan pemerintah harus tetap membayar biaya-biaya tersebut walaupun pendapatan negara terbatas. Utang merupakan alat untuk mengakselerasi pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Jika infrastruktur sudah memadai dan Sumber Daya Manusia (SDM) telah kompeten maka negara Indonesia akan mampu bersaing dengan negara tetangga bahkan dengan dunia. Pemerintah berutang bukan hanya sekedar untuk menutup biaya operasional. Namun, utang berguna agar Indonesia mempunyai sumber daya lebih banyak untuk pembangunan Indonesia.⁷³

Investasi jangka panjang yang antara lain digunakan untuk membiayai belanja infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan akan menghasilkan *multiplier effect* besar untuk generasi saat ini dan

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

mendatang. Selain itu, infrastruktur-infrastruktur yang dibangun akan memberikan manfaat untuk berlangsungnya kehidupan masyarakat. Fasilitas yang diproyeksikan oleh pemerintah akan mempermudah aktivitas masyarakat, guna menjalankan kegiatan perekonomian serta pencegahan dari berbagai kemandataran. Jika infrastruktur sudah memadai, transportasi akan mudah. Jika transportasi mudah, maka biaya kirim akan murah. Semakin murah biaya kirim, maka akan semakin murah pula harga jual barang. Jika harga jual barang murah, masyarakat akan semakin banyak yang melakukan transaksi jual beli, maka perekonomian negara akan lancar. Jika perekonomian lancar, maka rakyat akan sejahtera. Sehingga akan menaikkan daya saing dan daya beli yang pada akhirnya akan menghasikan penerimaan perpajakan di masa mendatang. Hasil dari penerimaan perpajakan tersebut dapat digunakan untuk membayar kembali utang saat ini.⁷⁴

Berikut adalah tabel realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada tahun 2018:

TABEL 3.9

Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018⁷⁵

Uraian	Realisasi (Triliun Rupiah)
A. PENDAPATAN NEGARA	1.942.342,0
I. PENDAPATAN DALAM NEGERI	1.928,442,0
1. PENERIMAAN PERPAJAKAN	1.521.381,1

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Kementerian Keuangan RI, *APBN KITA*, 60.

2. PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK	407.060,9
II. HIBAH	13.900,0
B. BELANJA NEGARA	2.202.238,9
I. BELANJA PEMERINTAH PUSAT	1.444.445,9
1. Belanja K/L	836.215,3
2. Belanja Non K/L	608.230,6
II. TRANSFER KE DAERAH DAN DANA DESA	757.792,9
1. Transfer ke Daerah	697.933,5
2. Dana Desa	59.859,4
C. KESEIMBANGAN PRIMER	(1.801,6)
D. SURPLUS (DEFISIT) ANGGARAN (A-B)	(259.895,9)
% Surplus / (Defisit) Anggaran terhadap PDB	(1,76)
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN (I+II+III+IV+V)	300.360,9
I. PEMBIAYAAN UTANG	366.663,0
II. PEMBIAYAAN INVESTASI	(61.113,8)
III. PEMBERIAN PINJAMAN	(4.250,0)
IV. KEWAJIBAN PENJAMINAN	(1.121,3)
V. PEMBIAYAAN LAINNYA	183,0
KELEBIHAN / (KEKURANGAN) PEMBIAYAAN ANGGARAN	40.465,0

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa pendapatan negara pada tahun 2018 sebesar 1.942.342,0 triliun rupiah. Pendapatan negara bersumber dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah. Sedangkan belanja negara sebesar 2.202.238,9 triliun rupiah. Belanja negara meliputi belanja pemerintah pusat, baik Kementerian/Lembaga ataupun Non Kementerian/Lembaga, dan juga

Transfer ke daerah dan dana desa. Sehingga defisit yang terjadi sebesar 259.895,9 triliun rupiah atau sebesar 1,76% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Namun defisit anggaran masih terjaga dengan baik dan tidak melebihi ketentuan dari Undang-undang.



BAB IV

TINJAUAN *TA'ARUD AL-MASLAHAH* TERHADAP PENGGUNAAN DANA DEFISIT ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) 2018 PADA KEBIJAKAN FISKAL DI INDONESIA

A. Tinjauan *Ta'arud al-Maslahah* Terhadap Penggunaan Dana Defisit APBN 2018

Setiap perilaku yang bertujuan untuk memenuhi kelima hajat, antara lain memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara hartanya adalah *maṣlahat*.¹ Dalam *tashrī'* Islami, *maṣlahah* mempunyai kedudukan sangat penting. Tujuan utama syariat Islam adalah merealisasikan kemaṣlahatan bagi manusia dan menjauhkan hal-hal yang merugikan. Sistem hukum dalam Islam ditegakkan atas prinsip-prinsip meniadakan kesulitan (*mushaqqah*), menjamin kemaṣlahatan manusia secara umum, dan mewujudkan keadilan yang menyeluruh.²

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, kinerja pencapaian *output* yang nyata dirasakan oleh masyarakat dalam realisasi belanja pemerintah pusat yaitu di bidang infrastruktur (Kemen PUPR dan Kemenhub) telah tercapai pembangunan jalan 630 km, jembatan sepanjang 7.673,2 m, penyelesaian pembangunan 4 bandara dan lanjutan 4 bandara baru serta pembangunan 452,9 kilometer spoor (km'sp) rel kereta api. Hal ini berhubungan dengan pemeliharaan jiwa (*ḥifz al-nafs*) karena

¹ Oni Sahroni dan Adiwarmanto A. Karim, *Maqāṣid Bisnis & Keuangan Islam: Sintesis Fikih dan Ekonomi* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017), Cet. III, 22.

² Malthuf Siroj, *Paradigma Usul Fiqh: Negosiasi Konflik antara Maṣlahah dan Naṣṣ* (Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group, 2013), 15.

dengan adanya infrastruktur yang memadai akan memudahkan masyarakat untuk beraktivitas. Pada bidang pendidikan (Kemendikbud, Kemenag, dan Kemenristekdikti) telah dilaksanakan penyaluran Kartu Indonesia Pintar untuk 19,8 juta siswa, penyaluran bantuan operasional sekolah bagi 8,7 juta siswa, dan penyaluran bidik misi kepada 392,0 ribu mahasiswa. Hal ini berhubungan dengan pemeliharaan akal (*ḥifẓ al-‘aql*) karena dengan menuntut ilmu akan meningkatkan kualitas akal. Di bidang kesehatan telah dilakukan penyaluran Kartu Indonesia Sehat kepada 92,3 juta jiwa penerima bantuan iuran. Hal ini berhubungan dengan pemeliharaan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*) karena dengan adanya jaminan kesehatan maka kesehatan masyarakat terlindungi. Dalam bidang perlindungan sosial telah terlaksana penyaluran Program Keluarga Harapan (PKH) bagi 9,9 juta keluarga penerima manfaat. Hal ini berhubungan dengan pemeliharaan keturunan (*ḥifẓ al-nasl*). Serta bantuan pangan non tunai untuk 15,2 juta keluarga yang berhubungan dengan pemeliharaan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*).³

Secara keseluruhan pembiayaan infrastruktur melalui Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) tahun 2018 naik menjadi Rp 22,53 triliun dibandingkan tahun 2017 sebesar Rp 16,76 triliun. Pembiayaan sebesar Rp 22,53 triliun digunakan untuk membiayai 587 proyek pada 7 Kementerian/Lembaga (Kemenag, Kemenhub, Kemenpupera, Kemenristekdikti, LIPI, Kemen LHK, dan Badan Standarisasi Nasional) yang

³ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *APBN KITA*, 40-41.

tersebar di 34 provinsi.⁴ Selain itu, beberapa contoh infrastruktur yang dibiayai dari utang pemerintah yaitu *Mass Rapid Transit* (MRT) Jakarta. Pembangunan MRT Jakarta dibiayai melalui pinjaman luar negeri *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Jumlah pinjaman untuk phase 1 sebesar JPY 125,2 miliar. Selanjutnya adalah pembangunan Waduk Jatigede, yang dibiayai melalui pinjaman luar negeri dari China. Jumlah pinjaman sebesar USD 332,6 juta. Dan juga pembangunan Jalur KA (*Double Track*) Cirebon-Kroya, yang dibiayai melalui Surat Berharga Syariah Nasional (SBSN). Pembiayaan proyek sebesar 800 miliar rupiah. Infrastruktur-infrastruktur tersebut akan mempermudah aktivitas manusia dan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, anggaran kesehatan di tahun 2018 mencapai 111 triliun rupiah yang dibiayai menggunakan utang pemerintah, hal ini berhubungan dengan pemeliharaan jiwa (*hifz al-nafs*).⁵

Sementara setiap perilaku yang menghilangkan pemeliharaan agama, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan akal, pemeliharaan keturunan, dan pemeliharaan harta adalah *mafsadat*.⁶ Kemaşlahatan yang diinginkan manusia adalah segala yang bermanfaat bagi kehidupan mereka, baik bermanfaat untuk menghasilkan kebaikan seperti kesenangan dan kelezatan hidup maupun menolak keburukan seperti menghindari kemudaratatan dan kesusahan.⁷

⁴ Ibid., 54.

⁵ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, dalam <https://www.kemenkeu.go.id/menjawabutang> (Diakses pada 16 Oktober 2019, pukul 10.50 WIB).

⁶ Sahroni, *Maqāşid Bisnis*, 22.

⁷ Romli, *Pengantar Ilmu Usul Fiqh* (Depok: Prenada Media Group, 2017), 188.

Penggunaan anggaran defisit untuk belanja produktif belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat. Karena pembangunan proyek atau infrastruktur membutuhkan waktu beberapa tahun untuk menyelesaikannya. Selain itu, utang pemerintah yang jatuh tempo tahun 2018 sebesar 396 triliun rupiah, sebanyak 44% dari jumlah tersebut adalah utang yang dibuat pada periode sebelum 2015 (sebelum Presiden Jokowi).⁸ Hal ini membuktikan bahwa anggaran pemerintah tahun 2018 juga termasuk beban anggaran dari pemerintahan sebelumnya.

Dari penjelasan di atas maka, terdapat 2 (dua) tipologi dari penggunaan dana defisit. Yang pertama, program-program yang dilakukan oleh pemerintah dengan kebijakan defisit anggaran membawa kemaslahatan untuk masyarakat Indonesia. Karena telah memenuhi lima sektor *maṣlahah*, di antaranya pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Dari data yang diperoleh bahwa kemaslahatan yang nyata dirasakan oleh masyarakat Indonesia adalah pembangunan infrastruktur, penyaluran Kartu Indonesia Pintar (KIP), penyaluran bantuan operasional sekolah dan bidikmisi bagi mahasiswa, penyaluran Kartu Indonesia Sehat (KIS), penyaluran Program Keluarga Harapan (PKH), serta bantuan pangan non tunai. Tindakan yang berhubungan dengan pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta termasuk dalam kategori *maṣlahah ḍarūrīyah*. Apabila tidak dipenuhi akan menimbulkan kerusakan, yaitu kesejahteraan masyarakat terganggu, program kesehatan, pendidikan dan bantuan sosial tidak akan berjalan.

⁸ Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Dan yang kedua, terdapat segi-segi *mafsadah* dari penggunaan dana defisit. Yaitu dibutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikan pembangunan infrastruktur, sehingga masyarakat tidak dapat langsung merasakan manfaatnya. Selanjutnya, pemerintah harus membayar utang pokok beserta dengan bunganya yang dipinjam oleh pemerintah untuk menutup anggaran defisit. Keadaan seperti ini masuk dalam kategori *maṣlahah ḥājīyah*. Dalam hal ini apabila hukum itu tidak dijalankan dengan baik, maka ia akan melahirkan kesulitan tidak sampai menimbulkan kerusakan. Karena lamanya pembangunan infrastruktur dan cicilan bunga utang yang ditanggung oleh pemerintah hanya akan mengganggu aktivitas dan menambah beban pemerintah, namun tidak akan menimbulkan kerusakan terhadap suatu negara.

Dalam ilmu *al-Qawā'id al-Fiqhīyyah* dijelaskan bahwa:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya: “Menolak kerusakan harus didahulukan dari pada menarik kemaṣlahatan.”

Menurut kaidah ini, apabila dalam suatu perkara atau masalah terlihat ada *mafsadat* dan *maṣlahat*-nya, maka *mafsadat* itu harus dihilangkan, karena hal itu bisa menjalar kemana-mana, dan menimbulkan *mafsadat* yang lebih besar.⁹ Amir Sharifuddin mengatakan apabila terjadi perbenturan antara kepentingan *darūrīyah* dan *ḥājīyah*, yang didahulukan adalah kepentingan

⁹ Ridho Rokamah, *Al-Qawā'id Al-Fiqhīyyah: Kaidah-kaidah Pengembang Hukum Islam* (Ponorogo: STAINPO Press, 2015), Edisi Revisi, 70.

darūriyah. Sebab kemaslahatan yang ingin dicapai oleh kepentingan *darūri* lebih besar daripada kepentingan lainnya.

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa penggunaan dana defisit APBN 2018 dengan berutang boleh dilakukan asalkan program yang dijalankan oleh pemerintah sesuai dengan sektor-sektor *maṣlahah*, diantaranya pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta agar tidak menimbulkan kehancuran terhadap suatu negara.

B. Tinjauan *Ta'arūḍ al-Maṣlahah* terhadap Penyelesaian Penggunaan Dana Defisit APBN 2018

Pertentangan terhadap suatu masalah yang sama disebut dengan *ta'arūḍ*. Secara substantif, para pakar *usul fiqh* sepakat dalam mekanisme pemecahan masalah terkait terjadinya kontradiksi terhadap suatu permasalahan. Terdapat 4 (empat) metode penyelesaian *ta'arūḍ*, yakni metode *al-jam'u wa al-tawfiq* (kompromi), metode *tarjīh* (menguatkan), metode *nasakh* (menghapus), dan metode *tasāqut* (menggugurkan).¹⁰

Negara Indonesia menerapkan kebijakan fiskal ekspansif, dimana belanja negara lebih besar dari pada pendapatan negara. Pemerintah menutup anggaran yang defisit menggunakan utang sebagai alat untuk melakukan pembangunan negara. Hal ini dilakukan karena Indonesia tertinggal dari segi infrastruktur dan masalah konektivitas. Akibatnya tingginya biaya ekonomi yang harus ditanggung oleh masyarakat hingga rendahnya daya saing nasional. Inilah yang menjadi dasar pemerintah mengakselerasi pembangunan

¹⁰ Satria Effendi dan M. Zein, *Usul Fiqh* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2018), Cet.II, 239.

infrastruktur demi mengejar ketertinggalan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Apabila kegiatan-kegiatan tersebut dikerjakan dengan baik, maka kondisi perekonomian negara juga semakin membaik.¹¹

Ketika pemerintah melakukan utang, maka pemerintah juga berkewajiban untuk membayar utang yang dipinjam beserta dengan bunganya.¹² Dalam Islam dijelaskan bahwa, utang yang mengandung riba hukumnya haram. Dalam al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 275 Allah SWT berfirman:



Artinya: “Allah telah menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba”.

Disisi lain pemerintah tetap melakukan utang dikarenakan untuk menjaga stabilitas negara, baik dalam jangka waktu pendek atau panjang. Jika stabilitas negara terganggu, maka akan berdampak buruk bagi negara dan masyarakat.¹³ Apabila terjadi dua *maḍarat*, yang satu *maḍarat* lebih ringan maka diselesaikan menurut kaidah *fiqh* berikut:

الضَّرُّرُ الْأَشَدُّ يُزَالُ بِالضَّرِّرِ الْأَخْفِ

Artinya: “Kemaḍaratan yang lebih berat dihilangkan dengan mengerjakan kemaḍaratan yang lebih ringan”.¹⁴

Apabila seseorang yang dalam keadaan sulit atau mendapatkan kemaḍaratan tidak boleh dihilangkan dengan kemaḍaratan yang serupa.

¹¹ Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

¹² M. Nur Rianto, *Pengantar Ekonomi Syariah Teori dan Praktik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), 274.

¹³ Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

¹⁴ Ridho Rokamah, *Al-Qawā'id Al-Fiqhīyyah: Kaidah-kaidah Pengembang Hukum Islam* (Ponorogo: STAINPO Press, 2015), Edisi Revisi, 69.

Tetapi apabila ia tetap saja tidak bisa menghindari *maḍarat* itu maka supaya dicari *maḍarat* yang lebih ringan.¹⁵ Hal ini serupa dengan keadaan negara Indonesia yang mengharuskan utang untuk menutup anggaran yang defisit demi pembangunan dan kesejahteraan negara. Maka dapat disimpulkan bahwa metode penyelesaian dalam masalah penggunaan dana defisit menggunakan metode *tasāqut*, yaitu menggugurkan dalil dan beralih ke dalil lain yang lebih rendah. Dalam hal ini menggugurkan dalil al-Qur'ān dan beralih ke kaidah *fiqhīyah*.

Dari segi tingkatannya, terdapat 3 (tiga) macam *maṣlahah* yaitu *maṣlahah ḍarūrīyah*, *ḥājīyah*, dan *taḥsīnīyah*. *Maṣlahah ḍarūrīyah* adalah tingkat kemaṣlahatan yang menjadi dasar tegaknya kehidupan asasi manusia yang berkaitan dengan agama maupun dunia. Yang termasuk dalam kategori *maṣlahah ḍarūrīyah* adalah menjaga atau memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kelima macam *maṣlahah* ini harus dilindungi, karena jika terganggu akan mengakibatkan rusaknya sendi-sendi kehidupan. *Maṣlahah ḥājīyah* adalah tingkatan *maṣlahah* yang perlu dipenuhi untuk menjamin kemudahan dan mengurangi kesulitan yang dapat membawa pada kesusahan. Dan *maṣlahah taḥsīnīyah* adalah kemaṣlahatan yang mengacu pada keindahan saja. Sekiranya tidak dapat dicapai oleh manusia, maka tidak akan merusak tatanan kehidupan.¹⁶

Berdasarkan data realisasi APBN 2018, pemerintah Indonesia menggunakan kebijakan defisit sebagai alat untuk menstabilkan

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Romli, *Pengantar Ilmu*, 191.

perekonomian. Keadaan sekarang ini pemerintah tidak dapat menunda kebutuhan-kebutuhan yang mendesak. Karena jika ditunda dikhawatirkan akan mengganggu stabilitas negara Indonesia, dari segi perekonomian, sumber daya manusia, infrastruktur, dan lain-lain. Utang merupakan alat untuk mengakselerasi pembangunan dan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembiayaan baik melalui utang maupun surat berharga digunakan untuk pembangunan negara, dalam hal ini difokuskan untuk pembangunan infrastruktur dan pengembangan sumber daya manusia.¹⁷ Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pembangunan negara merupakan sesuatu yang bersifat *darūrī*, karena menyangkut kesejahteraan masyarakat yang berhubungan dengan agama dan dunia.

Maṣlahah dari segi eksistensinya dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu *maṣlahah mu'tabarah*, *maṣlahah mulghāh*, dan *maṣlahah mursalah*. *Maṣlahah mu'tabarah* adalah *maṣlahah* yang terdapat *nass* yang secara tegas mengakui keberadaannya. *Maṣlahah mu'tabarah* wajib untuk ditegakkan dalam kehidupan, karena dilihat dari segi tingkatan ia merupakan kepentingan pokok yang wajib untuk ditegakkan. *Maṣlahah mulghāh* adalah *maṣlahah* yang bertentangan dengan ketentuan *nass*. *Maṣlahah mursalah* adalah kemaṣlahatan yang keberadaannya tidak didukung *shara'* dan tidak pula dibatalkan atau ditolak.¹⁸

Dalam menyelesaikan masalah anggaran defisit, pemerintah dihadapkan pada pilihan untuk menutupinya dengan mengandalkan instrumen

¹⁷ Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

¹⁸ Romli, *Pengantar Ilmu*, 193.

pembiayaan dari luar negeri maupun domestik. Ketika suatu negara terlibat utang luar negeri pasti akan berinteraksi dengan sistem bunga.¹⁹ Dalam perspektif Islam, bunga dipandang sebagai riba, dan karenanya dilarang oleh agama dengan tegas.²⁰ Tetapi faktanya, pemerintah Indonesia berutang bukan hanya sekedar untuk menutup biaya operasional. Namun, utang berguna agar Indonesia mempunyai sumber daya lebih banyak untuk pembangunan Indonesia.²¹ Jika dilihat dari fakta yang ada, maka penggunaan utang sebagai alat untuk menutup anggaran yang defisit ini masuk dalam kategori *maṣlahah mulghāh*. Artinya, kemaslahatan yang bertentangan dengan *naṣṣ* yang *sarih*.²²

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa metode penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit adalah menggunakan metode *tasāqut*. Yaitu menggugurkan dalil al-Qurʿān dan beralih ke kaidah *fiqhīyah* untuk mencari *maḍarat* yang lebih ringan. Dalam hal ini adalah pemerintah Indonesia tetap melakukan utang sebagai alat untuk menutup defisit anggaran agar stabilitas negara tetap terjaga bahkan meningkat, meskipun pemerintah diharuskan untuk membayar pinjaman beserta dengan bunganya. Sementara jika dilihat dari *maṣlahah* segi tingkatannya, penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit termasuk dalam *maṣlahah ḍarūrīyah*. Karena pembangunan negara harus segera dilaksanakan dan tidak dapat ditunda. Apabila ditunda akan mengganggu stabilitas negara. Jika dilihat dari segi eksistensinya, penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit menggunakan utang masuk

¹⁹ Nurul Huda, *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoretis dan Sejarah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), 249.

²⁰ *Ibid.*, 249.

²¹ *Ibid.*

²² Romli, *Pengantar Ilmu*, 198.

dalam kategori *maṣlahah mulghāh*. Artinya, kemaṣlahatan yang bertolak belakang dengan ketentuan *naṣṣ*. Karena dalam Islam utang yang mengandung bunga itu haram, tetapi utang yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia digunakan untuk belanja produktif demi kemaṣlahatan masyarakat Indonesia.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian mengenai tinjauan *ta'arud al-maṣlahah* terhadap penggunaan dana defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2018 pada kebijakan fiskal di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa:

1. Tinjauan *ta'arud al-maṣlahah* dari penggunaan dana defisit APBN 2018 adalah terdapat 2 (dua) tipologi dari penggunaan dana defisit. Pertama, program yang dilakukan oleh pemerintah menggunakan dana defisit telah memenuhi sektor-sektor *maṣlahah*. Program pemerintah difokuskan untuk pembangunan infrastruktur dan pengembangan sumber daya manusia. Sehingga segi-segi *maṣlahah* tersebut termasuk kategori *maṣlahah ḍarūrīyah*. Kedua, terdapat segi-segi *mafsadah* dari penggunaan dana defisit. Yaitu dibutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikan pembangunan infrastruktur dan pemerintah harus membayar utang pokok beserta bunganya untuk menutup anggaran defisit. Hal ini termasuk dalam kategori *ḥājīyah*, karena terganggunya aktivitas dan beban utang tidak akan menghancurkan suatu negara. Bila terjadi *ta'arud* antara *ḍarūrīyah* dan *ḥājīyah*, maka harus didahulukan *ḍarūrīyah*. Sehingga pemerintah boleh melakukan defisit anggaran sebagai solusi untuk pembangunan negara.
2. Tinjauan *ta'arud al-maṣlahah* terhadap penyelesaian penggunaan dana defisit adalah menggunakan metode *tasaqut*. Yaitu menggugurkan dalil

al-Qur'ān dan beralih ke kaidah *fiqhīyah* untuk mencari *maḍarat* yang lebih ringan. Pemerintah Indonesia melakukan utang untuk menutup defisit anggaran agar stabilitas negara tidak terganggu, meskipun pemerintah diharuskan untuk membayar pinjaman beserta dengan bunganya. Jika dilihat dari *maṣlahah* segi tingkatannya, penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit termasuk dalam *maṣlahah ḍarūrīyah*. Karena pembangunan negara harus segera dilaksanakan, jika ditunda akan mengganggu stabilitas negara. Dari segi eksistensinya, penyelesaian terhadap penggunaan dana defisit menggunakan utang masuk dalam kategori *maṣlahah mulghāh*. Artinya, kemaṣlahatan yang bertolak belakang dengan ketentuan *naṣṣ*. Karena dalam Islam utang yang mengandung bunga itu haram, tetapi utang yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia digunakan untuk belanja produktif demi kemaṣlahatan negara dan masyarakat Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan analisa pada penelitian ini, maka penulis memberikan saran untuk meminimalkan beban utang Indonesia, alangkah baiknya jika pembiayaan Surat Berharga Syariah Nasional (SBSN) ditingkatkan diatas pembiayaan konvensional. Karena Surat Berharga Syariah Nasional (SBSN) menerapkan sistem bagi hasil, serta tidak mengandung bunga. Sehingga tidak akan memperberat beban utang pemerintah Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- ‘Afiyah, Sayyidatul. “Telaah *Maqāṣid Al-Sharī’ah* Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) 2016 Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia”. *Skripsi*. Ponorogo: IAIN Ponorogo, 2017.
- Agustina, Arifah Millati. “Konsep *Ri’ayah Al-Maṣlahah* Najmuddin At-Thufi Relevansi Dengan Konsep Reaktualisasi Hukum Islam”. *Skripsi*. Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2010.
- Anwar, Ahmad. *Prinsip-prinsip Metodologi Research*. Yogyakarta: Sumbangsih, 1984.
- Badan Pusat Statistik. Dalam www.bps.go.id, (Diakses tanggal 2 Oktober 2019, pukul 09.18 WIB).
- Basri, Faisal. *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI*. Jakarta: Erlangga, 1995.
- Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN-Setjen DPR RI dalam http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/apbn_Peran_Positif_Defisit_Anggaran_Dalam_Mendorong_Pertumbuhan_Ekonomi20150130084913.pdf (diakses pada 02 Oktober 2019, pukul 12.15 WIB).
- Busyro. *Maqāṣid al-Syarī’ah: Pengetahuan Mendasar Memahami Maṣlahah*. Jakarta: Prenada Media Group, 2019.
- Chapra, M. Umer. *Islam dan Tantangan Ekonomi*. Jakarta: Gema Insani, 2000.
- Choirul, Muhammad, dkk. “Ini Dia Realisasi APBN 2018 dari Sri Mulyani”, dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190102162627-4-48790/ini-dia-realisisi-apbn-2018-dari-sri-mulyani> (Diakses pada 03 Juli 2019, pukul 22.20 WIB).
- Dahlan, Moh. *Paradigma Usul Fiqh Multikultural Gus Dur*. Bengkulu: IAIN Bengkulu Press, 2013.
- Dahliah. “Metode Penyelesaian *Ta’arūḍ Al-Adillah* Dan Implikasinya Terhadap Penetapan Hukum Islam”. *Tesis*. Makassar: UIN Alauddin, 2013.
- Departemen Agama RI. *Al-Qur’ān dan Terjemahnya*. Bandung: Sigma Exagrafika, 2009.
- Effendi, Satria & M. Zein. *Usul Fiqh*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.

- Farida, Ai Siti. *Sistem Ekonomi Indonesia*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2011.
- Fatturoyhan. “Pembiayaan Defisit APBN Menurut Umer Chapra (Studi Analisa Kritik Terhadap Pembiayaan Defisit APBN Indonesia Periode 2010-2015)” dalam *CAKRAWALA: Jurnal Studi Islam*, Vol. XII, No. 1. Ponorogo: Universitas Darussalam Gontor, 2017: 11.
- Gie, Kwik Kian. *Gonjang-ganjing Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1998.
- Haq, Hamka. *Al-Shaṭībī: Aspek Teologis dalam Kitab al-Muwāfaqāt*. --: Penerbit Erlangga, 2007.
- Huda, Nurul. *Ekonomi Makro Islam Pendekatan Teoretis*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2008.
- Huda, Nurul. *Keuangan Publik Islami Pendekatan Teoretis Dan Sejarah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Karim, Adiwarmanto A. *Ekonomi Makro Islami*. Cet.II Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. “APBN KITA Kinerja dan Fakta 2018”, dalam www.kemenkeu.go.id/apbnkita, (Diakses tanggal 20 September 2019, pukul 17:15).
- Kementerian Keuangan, dalam <https://www.kemenkeu.go.id/menjawabutang> (diakses pada 16 Oktober 2019, pukul 10.50 WIB).
- Machmud, Amir. *Perekonomian Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2016.
- Minarni. *Falsifikasi Kebijakan Fiskal di Indonesia Perspektif Islam; Menemukan Relevansi Pemikiran Ibnu Taimiyah Tentang Keuangan Publik Sebagai Potret Khazanah Kebijakan Fiskal Periode Klasik Islam*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.
- Mufid, Moh. *Usul Fiqh Ekonomi dan Keuangan Kontemporer*. Cet.II. Jakarta: Prenada Media Group, 2018.
- Munir, Moh, dkk. *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Syariah*. Ponorogo: IAIN Ponorogo, 2018.
- Nawawi, Ismail. *Ekonomi Makro Perspektif Islam*. Sidoarjo: Vivpress, 2011.

- Pelajaran.co.id, <https://www.pelajaran.id/2018/22/pengertian-apbn-struktur-fungsi-tujuan-prinsip-dan-azas-penyusunan-apbn.html>, (Diakses pada 02 Juli 2019, pukul 19.08 WIB).
- Purwanto. “Konsep *Maṣlaḥah al-Mursalah* Dalam Penetapan Hukum Islam Menurut Pemikiran Najmuddin At-Thufi”. *Skripsi*. Lampung: IAIN Metro, 2018.
- Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Kebijakan Fiskal*. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Rahman, Muh. Fudhail. “Sumber-sumber Pendapatan dan Pengeluaran Negara Islam”. *Jurnal Ilmu Ekonomi Islam*, Vol. V, No. 2 Juli 2013. Journal.uinjkt.ac.id, diakses 02 Juli 2019.
- Rianto, M. Nur. *Pengantar Ekonomi Syariah Teori dan Praktik*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2015.
- , M. Nur. *Teori Makroekonomi Islam*. Bandung: Alfabeta, 2010.
- Rokamah, Ridho. *Al-Qawā'id Al-Fiqhīyah: Kaidah-kaidah Pengembang Hukum Islam*. Edisi Revisi. Ponorogo: STAINPO Press, 2015.
- Romli. *Pengantar Ilmu Usul Fiqh*. Depok: Prenada Media Group, 2017.
- Rozalinda. *Ekonomi Islam*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Saebani, Beni Ahmad. *Filsafat Hukum Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2008
- Sahroni, Oni dan Adiwarmanto A. Karim, *Maqāṣid Bisnis & Keuangan Islam: Sintesis Fiqih dan Ekonomi*. Cet. III. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017.
- Shidiq, Safiuddin. *Usul Fiqh*. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.
- Singarimbun, Masri & Sofyan Effendi. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LP3IES, 1982.
- Siroj, Malthuf. *Paradigma Usul Fiqh: Negosiasi Konflik antara Maṣlaḥah dan Naṣṣ*. Yogyakarta: CV. Pustaka Ilmu Group, 2013.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Suharsimi & Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Suryabrata, Sumardi. *Metode Penelitian*. Jakarta: Rajawali Press, 1998.

Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Usul Fiqih*. Bandung: Pustaka Setia, 2007.

Tambunan, Tulus T.H. *Perekonomian Indonesia 1965-2018*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2018.

Yuniarti, Vinna Sri. *Ekonomi Makro Syariah*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2016.

Zein, Muhammad Ma'shum. *Ilmu Usul Fiqh*. Jombang: Darul Hikmah Jombang, 2008.

