

BAB 6

Peran Pemerintah dalam Perekonomian Indonesia

Tujuan pembelajaran:

1. Mengetahui dan memahami peran pemerintah dalam perekonomian hingga instrumen kebijakan yang dimiliki pemerintah dalam perekonomian.
2. Menjelaskan peran dan fungsi pemerintah baik dalam perspektif konvensional maupun Islam;
3. Menjelaskan bagaimana rasionalitas peran pemerintah dalam perekonomian;
4. Menjelaskan ruang lingkup pemerintah dalam perekonomian Islam;
5. Menjelaskan kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter dalam Islam sebagai instrumen peran pemerintah dalam perekonomian.

A. Peran dan Fungsi Pemerintah

Pasar merupakan tempat yang bebas untuk individu dalam berniaga. Namun terdapat fenomena kegagalan pasar (*market failure*) di mana mekanisme kerja pasar tidak dapat menyelesaikan permasalahan ekonomi. Mekanisme pasar yang berdasar kepada sistem harga atas dasar hukum permintaan dan penawaran tidak mampu menyelesaikan penyediaan barang publik, eksternalitas, keadilan, pemerataan distribusi pendapatan, dan lain-lain. Selain itu, pasar pun tidak dapat berjalan dengan optimal karena tidak memenuhi syarat pasar yang kompetitif seperti adanya monopoli pasar, hambatan perdagangan atau hal lain. Oleh sebab itu, aktivitas ekonomi di pasar dapat maksimal berjalan apabila diselenggarakan dengan adanya peran aktif dari pemerintah maupun masyarakat yang pada akhirnya dapat merealisasikan *falah* atau kesejahteraan.

Dalam persoalan ekonomi, pemerintah harus menjamin serta memastikan seluruh warga negaranya memiliki kesempatan yang sama dalam memanfaatkan sumber daya ekonomi. Maka sudah sepatutnya pemerintah mengatur juga mendistribusikan pemanfaatan sumber daya

ekonomi secara adil. Selain dari itu, pemerintah memiliki tiga fungsi penting diantaranya adalah:

1. Fungsi alokasi, yakni pemerintah sebagai penyedia barang dan jasa publik. Terdapat dua kelompok barang dan jasa publik diantaranya adalah *non excludable goods* yaitu barang yang diperlukan orang namun orang lain tidak dapat dilarang untuk ikut menggunakannya. Contoh dari kelompok ini seperti taman kota, atau atraksi pesawat udara. Sedangkan kelompok kedua yaitu *non-rivalrous goods* atau barang yang banyak orang dapat gunakan sekaligus tanpa mengganggu kesenangan orang lain yang lebih dulu menikmati. Seperti misalnya lahan parkir atau jalan raya. Dua kelompok tersebut merupakan barang dan jasa yang dapat digunakan oleh masyarakat umum tanpa harus membayar mahal. Sehingga dalam penyediaannya pemerintah perlu mengenakan pajak pada masyarakat itu sendiri;
2. Fungsi distribusi, yaitu pemerintah berperan dalam pemerataan atau distribusi pendapatan masyarakat. Hal ini dikarenakan bervariasinya kelompok manusia yakni kelompok kaya dan kelompok miskin atau kelompok terampil dan kelompok yang tidak terampil sehingga secara alami terjadi kesenjangan. Dapat dilakukan di acara distribusi pendapatan yakni dengan melakukan transfer tunai melalui uang tunjangan dan memberi bantuan langsung berupa barang kepada pihak yang membutuhkan;
3. Fungsi stabilisasi, adalah pemerintah berfungsi dalam menciptakan kestabilan ekonomi, sosial politik, hukum serta pertahanan dan keamanan.

Perlunya pemerintah dalam perekonomian pun didasari kepada beberapa alasan salah satunya adalah kekuatan hukum yang dibuat oleh pemerintah dapat menjamin efisiensi, pemerataan dan stabilitas ekonomi. Hal tersebut dikarenakan hukum yang dibuat oleh pemerintah merupakan landasan dalam penerapan aturan main di sektor ekonomi, termasuk hukum

bagi pelaku ekonomi yang melakukan pelanggaran. Selain itu, pemerintah pun berperan untuk mengatasi dampak eksternalitas khususnya dampak bagi lingkungan sosial maupun alam seperti misalnya peraturan pemerintah mengenai operasionalisasi sebuah pabrik agar lingkungan alam tidak tercemar dan penduduk sekitar tidak terkena dampak negatif dari polusi limbah pabrik tersebut (Arifin, 2007).

Kebijakan Indonesia dalam ekonomi mengikuti ideologi Pancasila dimana pengembangan ekonomi sepenuhnya berada di tangan rakyat berdasarkan nilai dan prinsip yang terdapat dalam falsafah Pancasila. Sedangkan, bentuk intervensi pemerintah dalam perekonomian di Indonesia tercermin pada Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar yang berbunyi “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Berikutnya pada ayat 3 berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Berdasarkan isi Undang-Undang Dasar tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah atau negara sangat berperan dalam menegakkan keadilan, mewujudkan kemaslahatan dan menjauhkan masyarakatnya dari kemudharatan (Soryan, 2016).

Dalam ekonomi Islam, peran dan fungsi pemerintah secara utama adalah mewujudkan *maslahah* untuk mencapai *falah* di mana terdapat prinsip khalifah yakni manusia sebagai wakil Allah. Oleh karena itu, pemerintah merupakan pemegang amanah Allah untuk menjalankan tugasnya dalam mewujudkan tujuan tersebut. Setiap perbuatan yang dilakukan pun memiliki konsekuensi sehingga memberi ketegasan kepada manusia mengenai fungsi serta eksistensinya. Pemerintah pun memiliki hak intervensi dalam bidang ekonomi baik dalam perencanaan, pengawas, pengatur, produsen sekaligus konsumen bagi aktivitas pasar.

Meskipun memiliki peran yang sangat luas, bukan berarti pemerintah dalam ekonomi Islam mengabaikan kemerdekaan individu. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat Quran Surat Al-Hadid ayat 25:

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ ۗ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَن يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ ۗ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ

Artinya: Sesungguhnya Kami telah mengutus Rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasulNya padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa.

Pada buku *Nizaam al-Islam al-Iqtisadi*, penyebutan keadilan dan besi dalam ayat tersebut menunjukkan keadilan sangat penting untuk ditegakkan melalui kekuatan (kekuasaan). Seperti yang telah dijelaskan, negara atau pemerintah memiliki hak yang luas dalam perekonomian sehingga berhak untuk menggunakan kekuatan ketika dibutuhkan agar dapat mewujudkan keadilan dan mencegah kezaliman dalam kegiatan ekonomi (Soryan, 2016). Oleh karena itu pemerintah sangat berperan penting dalam perekonomian.

Jika melihat salah satu tokoh ekonomi Islam yaitu Ibnu Khaldun terdapat konsep *circle of equity* yang kemudian disempurnakan oleh Umer Chapra menjadi *Dynamic Model of Islam*. Konsep *circle of equity* ini terangkum dalam *eightwise principles* atau kalimat hikamiyyah Ibnu Khaldun sebagai berikut: “kekuatan penguasa (*Al Mulk*) tidak akan terwujud kecuali dengan implementasi Syariah. Syariah tidak dapat terimplementasi kecuali dengan penguasa (*Al Mulk*). Penguasa tidak dapat

memperoleh kekuatan kecuali melalui rakyat (Ar Rijal). Rakyat tidak dapat dipelihara kecuali dengan kekayaan (Al Mal). Kekayaan tidak dapat diperoleh kecuali melalui pembangunan (Al Imarah). Pembangunan tidak dapat dicapai kecuali dengan keadilan (Al 'Adl). Keadilan adalah kriteria (Al Mizan) Allah menilai hambaNya. Dan penguasa bertanggung jawab mengaktualisasikan keadilan” (Muhamad, 2020).

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat digaris bawahi Pemerintah yang kuat tidak akan terwujud tanpa syariah, dan syariah tidak akan terwujud kecuali dipelopori oleh pemerintah atau pemegang kekuasaan. Hasil pemikiran tersebut menunjukkan bahwa pemerintah harus ditangani oleh orang yang memahami syariah baik itu secara teori maupun implementasi. Sebagaimana Ima Al Ghazali mengatakan bahwa agama dan kekuasaan adalah dua saudara kembar dimana agama adalah pondasi dan kekuasaan adalah penjaganya. Maka dari itu, pemerintah perlu pondasi yang kuat baik itu berupa intelektualitas maupun spiritualitas.

Walaupun dalam pemikiran Ibnu Khaldun negara memegang peran penting, namun hal tersebut tidak menentuk karakter pemerintahan yang despolitik. Negara tidak boleh menjalankan otoritasnya semena-mena. Justru pemerintah harus menggunakan kekuasaannya untuk memungkinkan pasar berfungsi dengan baik dan menciptakan suatu lingkungan yang tepat bagi realisasi pembangunan dan keadilan.

B. Rasionalitas Peran Pemerintah dalam Perekonomian

Negara dalam ekonomi Islam memiliki peran yang sangat penting untuk mewujudkan *maslahah* kepada masyarakatnya yang kemudian mengantarkan umat kepada *falah* atau kesejahteraan. Maka dalam pandangan Islam peran negara atau pemerintah ini didasari oleh beberapa argumentasi yakni derivasi dari konsep kekhilafahan; konsekuensi adanya kewajiban-kewajiban kolektif (*fard al-kifayah*); serta adanya kegagalan pasar dalam merealisasikan *falah*. Tiga hal tersebut menggambarkan

pemerintah sebagai pemegang amanah Allah Swt. untuk menjalankan tugas-tugas kolektif dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan serta tata kehidupan yang baik bagi seluruh umat (Muhamad, 2020).

Sebagai wakil Allah atau *khalifatullah* untuk mencapai *falah*, konsistensi serta peran pemerintah memiliki landasan yang kokoh dalam Al Quran. Selain dari itu, Rasulullah dan Khulafaurrasyidin telah memberikan teladan yang amat baik bagi eksistensi pemerintah. Adapun *fardh kifayah* sebagai suatu kewajiban yang ditujukan kepada masyarakat yang apabila dilanggar akan menyebabkan seluruh masyarakat menanggung dosa. Sementara jika telah terlaksana, maka seluruh masyarakat akan terbebas dari kewajiban tersebut. Dengan kata lain, jika individu gagal dalam menjalankan kewajiban maka akan menjadi beban (dosa) publik. Contoh dari hal ini seperti pengadaan transportasi, layanan kesehatan ataupun sarana pendidikan. Ketiga contoh tersebut merupakan sesuatu yang esensial bagi kehidupan manusia sehingga jika tidak ada anggota masyarakat yang bersedia untuk mengusahakan maka seluruh masyarakat akan terkena kerugian.

Dalam menjalankan *fardh kifayah*, pemerintah dapat saja berperan penting karena ada kemungkinan masyarakat gagal menjalankannya atau tidak dapat melaksanakan *fardh kifayah* dengan baik. Kegagalan atau ketidakmampuan tersebut dapat disebabkan oleh beberapa hal yakni asimetri dan kekurangan informasi, pelanggaran moral, serta kekurangan sumber daya atau kesulitan teknis. Ada pula kemungkinan bahwa masyarakat tidak memiliki informasi yang memadai tentang adanya kewajiban publik, sehingga mereka tidak melaksanakan hal tersebut. Jika dibandingkan, pemerintah biasanya memiliki informasi yang lebih lengkap dan akurat karena terdapat sumber daya yang lebih baik dalam menerima dan mengolah informasi. Seandainya informasi tentang kewajiban publik ini diketahui oleh masyarakat luas, belum tentu mereka dapat menjalankannya karena terdapat kemungkinan rendahnya kesadaran

terhadap kewajiban publik. Oleh karena itu kewajiban-kewajiban publik sudah sewajarnya di ambil alih oleh pemerintah.

Adanya kegagalan pasar (*market failure*) turut menjadi latar belakang perlunya pemerintah untuk berperan dalam perekonomian. Kegagalan pasar dalam menyelesaikan permasalahan ekonomi dapat disebabkan dua hal yakni ketidaksempurnaan mekanisme kerja pasar dan tidak berjalannya mekanisme kerja pasar dengan efisien. Pasar bekerja dengan mekanisme permintaan dan penawaran yang mensyaratkan dapat diperdagangkannya suatu komoditas. Tentunya komoditas tersebut harus memiliki suatu harga, sedangkan untuk memiliki harga harus dapat diukur (*measurable*). Namun pada kenyataannya banyak kebutuhan yang tidak dapat diukur dan tidak dapat memiliki harga sehingga tidak dapat diperdagangkan yang kemudian berujung kepada tidak tersedianya komoditas tersebut di dalam pasar. Contohnya seperti penyediaan barang publik, penanganan eksternalitas, penegakkan keadilan, pemerataan distribusi pendapatan, dan lain-lain. Beberapa contoh barang dan jasa tersebut bersifat *non-tradeable* di mana tidak dapat disediakan oleh individu semata sehingga pemerintah harus mengambil alih.

Kemudian dalam realitas mekanisme kerja pasar juga tidak dapat beroperasi secara optimal karena tidak terpenuhinya syarat pasar yang Islami. Selayaknya yang telah disampaikan oleh Ibn Taimiyah, mekanisme pasar dapat berjalan dengan efisien dan menghasilkan kesejahteraan yang optimum bagi masyarakat apabila harga yang dihasilkannya adalah harga yang adil (*thaman al-adl*). Maka untuk menghasilkan harga yang adil tersebut, syarat teknis dan syarat moral harus terpenuhi. Secara teknis, mekanisme kerja pasar yang efisien dapat berlangsung apabila terdapat informasi yang sama di antara pelaku pasar, tidak memiliki hambatan untuk masuk dan keluar dari pasar, homogenitas komoditas, serta jumlah penjual yang banyak. Dengan kata lain, pasar yang bersaing sempurna memiliki peluang untuk menghasilkan harga yang adil. Secara moral, mekanisme

kerja pasar yang efisien menuntut adanya sikap kejujuran, keterbukaan, sportivitas dan keadilan. Moralitas akan menuntun persaingan di pasar menjadi kompetisi yang indah dalam rangka mewujudkan kebaikan (*fastabiqu al-khairat*) sehingga memberikan *maslahah* bagi masyarakat luas (Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), 2019).

Apabila melihat kenyataan sehari-hari, syarat teknis tersebut sering kali ada atau tidak ada tetapi tidak memadai sehingga memerlukan upaya pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkannya. Baik asimetri informasi, hambatan perdagangan ataupun heterogenitas sering terjadi pada kenyataan sehari-hari. Apalagi hal tersebut dapat terjadi secara alamiah sehingga jika syarat-syarat tersebut terpenuhi biasanya dianggap sebagai ketidakmungkinan. Sering kali moralitas menjadi hambatan yang serius dalam mewujudkan pasar yang efisien. Terkadang pelaku pasar juga melanggar nilai moralitas demi memenangkan persaingan. Selain itu, pelaku pasar pun dapat menggunakan kemampuan bersaingnya untuk kepentingan pribadi yang kemungkinan tidak sesuai dengan kepentingan umum. Jika pemerintah tidak terlibat, maka monopoli secara alamiah akan terjadi di dalam pasar yang bersaing. Persaingan akan memberi ruang kepada pelaku yang kuat untuk semakin mendominasi pasar, dan mendorong ke luar pelaku yang lemah. Saat kekuatan dominan pasar ini telah menjadi *monopolist* maka kesempatan untuk mencari *monopolistic rent* atau rente yang dapat merugikan masyarakat semakin terbuka lebar.

Secara naluriah, manusia memiliki karakter-karakter yang mendorong untuk berburu *monopolistic rent* dan berlaku tidak efisien sebagaimana terdapat dalam Al Qur'an bahwa manusia memiliki sifat ceroboh, teledor, dan cenderung menghambur-hamburkan sumber daya ketika ketersediaannya berlimpah sehingga timbul kecenderungan untuk mengambil tindakan yang menyimpang dari nilai efisiensi (*spare endowment*) (Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ekonomi Islam (P3EI), 2019). Apabila tindakan menyimpang tersebut terjadi maka dapat

menurunkan *masalah* yang bisa diterima oleh masyarakat secara keseluruhan atau dapat dimaknai sebagai penurunan surplus produsen yang lebih besar dari jumlah surplus konsumen yang dapat diambil (*deadweight loss*). Maka dari itu, untuk merealisasikan pasar yang efisien ini tidak dapat diserahkan begitu saja kepada pelaku pasar sehingga diperlukan intervensi pemerintah untuk mengurangi kemungkinan yang bisa saja terjadi.

Adapun lima tugas penting pemerintah dalam ekonomi, diantaranya adalah:

1. Mengawasi faktor utama penggerak perekonomian

Tugas utama pemerintah adalah untuk mengawasi gerak perekonomian karena dapat menimbulkan beragam ketidakadilan ataupun inefisiensi pasar seperti yang telah dijelaskan. Pengawasan pemerintah dalam roda ekonomi antara lain meliputi sistem jual beli, produksi, penimbunan barang pada sistem harga. Maka, pemerintah harus membentuk tim khusus guna mengendalikan jalannya perekonomian dengan benar.

2. Melarang Mu'amalah yang diharamkan

Bukan hanya perihal apa yang dikonsumsi saja, tetapi dalam transaksi juga terdapat hal yang diharamkan seperti misalnya praktik riba, perilaku menimbun atau memanfaatkan barang gadai. Contoh praktik muamalah yang diharamkan tersebut sudah tercantum dalam Al Quran dengan tegas sehingga tidak ada satu pun ulama berbeda pendapat. Pada praktik riba misalnya, pemerintah dalam ekonomi Islam perlu melarang adanya praktik ini. Begitupula dengan perbuatan menimbun dengan tujuan untuk menaikkan harga sehingga mendapatkan keuntungan besar karena dapat merugikan masyarakat.

3. Menentukan harga jika dibutuhkan

Terdapat hadits Nabi yang diriwayatkan oleh Anas, “di masa Nabi, pernah harga barang-barang melambung. Para sahabat Nabi lalu mengusulkan pada Nabi. Mereka mengadap: wahai Rasulullah, hendaknya

engkau menentukan harga. Nabi lalu menjawab: *Allah lah Dzat yang membuat lingkup sempit dan melapangkan. Dan saya berharap, di hari saat saya bertemu Allah, tak seorangpun menuntutku atas kedhalimanku, baik dalam masalah jiwa atau harta*” Hadits Riwayat Imam Enam: Bukhari, Muslim, Abu Daud, Turmudzi, Ibnu Majah kecuali Nasa’I (Muhamad, 2020).

Menurut Ibnu Qayyim, pematokan harga yang menimbulkan kedaliman maka hukumnya haram. Seperti misalnya menentukan harga yang tidak diinginkan oleh para penjual tanpa dasar yang shahih. Namun jika harga yang ditentukan demi mewujudkan keadilan dan para penjual menjual barangnya sesuai dengan standar maka pematokan harga tersebut dibolehkan dalam agama. Kondisi masa kini yang berbeda dengan zaman Nabi akan menimbulkan ketentuan yang berbeda pula terkait penentuan harga. Sebab di zaman sekaang penjual berada dalam posisi kuat untuk menentukan harga dan pembeli berada dalam posisi lemah sehingga terdapat kemungkinan terjadi kedzaliman dalam pematokan harga. Maka dari itu, pematokan harga oleh pemerintah sifatnya kondisional dengan status hukum bisa haram, Sunnah, makruh, mubah dan wajib tergantung pada ukuran (*illat*) hukum yang mengitarinya (Muhamad, 2020).

4. Mewujudkan keadilan sosial

Pemerintah memiliki tanggung jawab atas keadilan sosial sebagaimana firman Allah Quran Surat An Nahl ayat 90: “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”. Berdasarkan ayat tersebut dapat dikatakan bahwa keadilan dan kebaikan merupakan sesuatu yang saling berkaitan.

Keadilan tidak akan tercipta tanpa kondisi dimana hak dan kewajiban masyarakat terpenuhi serta terjamin dengan seimbang. Maka dari itu, pemerintah wajib menciptakan kondisi tersebut sebab masyarakat memiliki hak untuk diurus oleh pemerintah. Kemudian, pemerintah juga bertanggung jawab terhadap nafkah masyarakat yang mampu dan pemerintah

bertanggung jawab terhadap stimulasi ekonomi rakyat melalui pengelolaan dana yang terdapat di *baitul mal*, zakat, infak, sedekah ataupun wakaf.

5. Memprioritaskan kebutuhan pokok dan menjamin keamanan

Kebutuhan primer atau *dharuriyah* harus dipenuhi dengan segera, sebab akan menimbulkan kebinasaan. Sedangkan keamanan merupakan kebutuhan rohani yang sangat berpengaruh dalam kebutuhan jasmani. Dalam upayanya menciptakan kondisi hak masyarakat suatu negara terpenuhi, maka pemerintah harus memprioritaskan kebutuhan pokok masyarakat.

C. Ruang Lingkup Peran Pemerintah dalam Perekonomian Islam

Apabila dilihat secara umum, ruang lingkup peran pemerintah ini sangat luas. Namun secara garis besar dapat diklasifikasikan menjadi dua hal yakni upaya untuk mewujudkan tujuan ekonomi Islam secara keseluruhan dan upaya mewujudkan konsep pasar yang Islami. Maka tugas penting pemerintah untuk mencapai *falah* yang direalisasikan dengan optimalisasi *maslahah*. Adapun menurut Mannan kesejahteraan akan tercapai jika kebutuhan umat terpenuhi. Klasifikasi kebutuhan tersebut dibagi menjadi tiga yakni kebutuhan primer (*al hajah al dharuriyyah*), kebutuhan sekunder (*al hajah al hajiyyah*) dan kebutuhan tersier (*al hajah al tahsiniyyah*).

Sedangkan menurut Al Mawardi, fungsi pemerintah dalam Islam adalah untuk melanjutkan fungsi kenabian dalam menjaga agama dan mengatur urusan dunia. Berbeda dengan itu, Ibnu Khaldun berpendapat bahwa fungsi pemerintah untuk memastikan agar setiap orang dapat memenuhi tujuan syariah baik urusan dunia maupun urusan akhirat, Adapun tujuan pemerintah sebagai wakil Allah Swt. yang mengemban amanah yaitu menciptakan kemaslahatan bagi seluruh masyarakat. Al Quran dan Sunnah secara eksplisit dan implisit menyebutkan peran yang dilakukan pemerintah diantaranya:

1. Manajemen kekayaan publik dalam rangka memaksimalkan kepentingan publik;
2. Pemenuhan segala persyaratan untuk membangun negara yang secara efektif dapat melindungi masyarakat dan kepentingan budaya, ekonomi, religius dan politik;
3. Menggali pemasukan untuk membiayai administrasi publik dan tugas-tugas pemerintah;
4. Menjamin para individu agar dapat meningkatkan efisiensi dan derajat kekayaan serta kesejahteraan;
5. Menjaga keseimbangan sosial dan ekonomi khususnya dalam distribusi dan redistribusi kekayaan atau pendapatan;
6. Melindungi lingkungan ekonomi agar tetap sesuai dengan nilai dan prinsip Islam.

D. Instrumen Peran Pemerintah dalam Perekonomian Islam

Pemerintah memiliki beberapa instrument kebijakan dalam menjalankan perannya. Instrumen yang pertama adalah manajemen produksi dan ketenagakerjaan di sektor publik di mana pemerintah berperan aktif dalam mengelola kekayaan publik. Selanjutnya adalah instrument yang berkaitan dengan upaya mendorong kegiatan sektor swasta seperti menetapkan regulasi sektor swasta, melakukan redistribusi faktor produksi, atau melakukan perlindungan bagi masyarakat lemah. *Pricing policy* atau kebijakan harga termasuk instrumen peran pemerintah dengan cara intervensi pasar, penetapan harga atau mendorong kebijakan diskriminasi harga untuk kelompok masyarakat, daerah, atau sektor tertentu yang dipandang merupakan kepentingan publik. Kemudian terdapat kebijakan fiskal dan kebijakan moneter sebagai instrumen peran pemerintah.

1. Kebijakan Fiskal dalam Islam

Kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Pada literatur klasik

terdapat beberapa perbedaan pandangan tentang kebijakan fiskal. Menurut Keynes, kebijakan fiskal lebih besar pengaruhnya terhadap output daripada kebijakan moneter. Dalam pendapatnya, elastisitas permintaan uang terhadap tingkat bunga kecil (ekstrim-nya nol) sehingga kurva IS tegak. Kebijakan fiskal yang ekspansif akan menggeser kurva IS ke kanan sehingga outputnya meningkat. Sedangkan ekspansi moneter dengan penambahan jumlah uang beredar pada kurva IS yang tetap tidak akan berpengaruh terhadap output. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebijakan fiskal akan lebih selektif daripada kebijakan moneter.

Tujuan dari kebijakan fiskal sendiri adalah sebagai koreksi atas ketidakseimbangan sementara, stimulasi terhadap pertumbuhan ekonomi dan redistribusi pendapatan. Adanya tujuan tersebut maka secara bersamaan terdapat kebijakan fiskal jangka pendek atau stabilisasi dan kebijakan fiskal jangka panjang. Hal ini dikarenakan dari langkah-langkah kebijakan fiskal jangka pendek memiliki konsekuensi jangka panjang dan dengan cara yang sama berbagai langkah kebijakan fiskal jangka panjang juga memiliki implikasi-implikasi jangka pendek. Berbagai tujuan tersebut terdapat tiga aktivitas utama dari otoritas fiskal yang mencerminkan fungsi-fungsi spesifik dari kebijakan fiskal.

Tiga fungsi spesifik dari kebijakan fiskal itu adalah fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi yang dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Stabilisasi

Tanggung jawabnya adalah menjamin perekonomian tetap pada kesempatan kerja penuh dengan harga yang stabil (Naf'an, 2014).

- 2) Alokasi

Pemerintah melakukan intervensi terhadap perekonomian dalam mengalokasi sumber daya ekonominya. Intervensi pemerintah tersebut dapat dilakukan dengan secara langsung membeli barang-barang seperti pertahanan dan pendidikan, dan secara tidak langsung melalui berbagai pajak dan subsidi-subsidi yang mendorong berbagai aktivitas atau menghambat aktivitas-aktivitas lainnya (Naf'an, 2014).

3) Distribusi

Fungsi ini berkaitan dengan bagaimana barang-barang yang diproduksi oleh masyarakat didistribusikan diantara anggota-anggotanya. Selain itu berkaitan dengan isu seperti pemerataan dan *trade off* antara pemerataan dan efisiensi (Naf'an, 2014).

Terdapat dua langkah kebijakan dalam membantu upaya menstabilkan fluktuasi ekonomi dalam kebijakan fiskal, diantaranya melalui stabilisator otomatis yang muncul dari bagian sistem fiskal dengan secara alami berbeda dengan perubahan pada kegiatan ekonomi. Kemudian melalui kebijakan fiskal diskresioner yang melibatkan perubahan aktif pada kebijakan yang berdampak pada pengeluaran pemerintah, pajak dan transfer, serta sering dilakukan untuk alasan di luar stabilisasi.

Maka dalam menilai dampak kebijakan fiskal saat merespon fluktuasi ekonomi baik pada masa ledakan maupun resesi, perlu pembedaan antara sifat-sifat otomatis yang melekat pada sistem fiskal (pajak ataupun belanja) dengan tindakan-tindakan diskresioner atau impuls fiskal. Pada stabilisator otomatis, merupakan perubahan dalam pengeluaran pemerintah (G) dan penerimaan pajak (T) yang berasal dari hasil fleksibilitas otomatis sistem fiskal (*the built-in flexibility of the fiscal system*). Seperti misalnya pendapatan menurun dan perekonomian berada dalam resesi, penerimaan pajak secara otomatis menurun dan pengeluaran pemerintah untuk kompensasi pengangguran secara otomatis meningkat (Naf'an, 2014).

Adapun instrument kebijakan fiskal yaitu penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang tertuang dalam APBN sebagai rencana operasi keuangan pemerintah. Peningkatan penerimaan karena perubahan tarif pajak akan mempengaruhi ekonomi. Sementara pengeluaran pemerintah akan berpengaruh pada stimulasi perekonomian melalui dampaknya terhadap sisi pengeluaran agregat. Terdapat pula politik anggaran (surplus, berimbang atau defisit) sebagai respon atas suatu kondisi serta strategi pembiayaan dan pengelolaan hutang.

Berdasarkan jenisnya, kebijakan fiskal dapat dibedakan menjadi dua yakni kebijakan fiskal ekspansif dan kebijakan fiskal kontraktif. Kebijakan fiskal ekspansif sendiri adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Pada saat munculnya kontraksional *gap*. Kontraksional *gap* ini merupakan suatu kondisi dimana output potensial (Y) lebih tinggi dibandingkan dengan output aktual (Y1). Ketika terjadi kontraksional *gap* ini, kondisi perekonomian ditandai oleh tingginya tingkat pengangguran. Sedangkan kebijakan ekspansif dilakukan melalui pengeluaran pemerintah yang dinaikkan atau dengan menurunkan pajak agar dapat meningkatkan output.

Pada ekonomi Islam, tujuan kebijakan fiskal memiliki sedikit perbedaan dengan ekonomi sekuler. Meskipun demikian masih terdapat kesamaan yakni sama-sama menganalisa dan membuat kebijakan ekonomi demi mencapai kesejahteraan umat manusia. Konsep kesejahteraan dalam Islam ini lah yang berbeda, di mana kesejahteraan dalam ekonomi sekuler adalah bebas nilai sedangkan dalam Islam meliputi kehidupan dunia dan akhirat yang ditekankan pada peningkatan spiritual daripada kepemilikan material. Dapat dikatakan bahwa nilai moral merupakan pusat dalam memenuhi kesejahteraan umat.

Sedangkan peran penting kebijakan fiskal dalam ekonomi Islam dilandasi beberapa alasan, diantaranya adalah:

1) Peran kebijakan moneter akan terbatas pada ekonomi Islam daripada pasar bebas non-Islam karena dua hal, yakni tingkat bunga tidak memiliki peran apapun dalam ekonomi Islam serta adanya larangan perjudian dalam Islam.

2) Pemerintah dalam negara Muslim memastikan perihal zakat yang dikumpulkan dari setiap muslim yang ditujukan sesuai dalam Al Quran (QS. At Taubah:60).

3) Terdapat perbedaan substansial antara ekonomi Islam dan ekonomi konvensional dalam mengatur pinjaman (hutang). Di mana dalam

Islam, pinjaman tidak memiliki tingkat bunga. Pengeluaran pemerintah biasanya banyak pengeluaran pemerintah dibiayai baik dari hasil pajak dan iuran atau dalam hal proyek-proyek produktif berdasarkan pembagian keuntungan. Oleh karena itu, ukuran hutang publik jauh lebih kecil di ekonomi Islam daripada di ekonomi konvensional.

Adapun komponen kebijakan fiskal dalam ekonomi Islam terbagi menjadi tiga yakni penerimaan negara, pengeluaran negara dan hutang negara dalam persepektif Islam. Sumber-sumber penerimaan negara dalam Islam ini diperoleh melalui zakat, *ghanimah* (jenis barang bergerak yang dapat dipindahkan, diperoleh dalam peperangan melawan musuh), *fa'I* (harta rampasan), *kharaj* (pajak tanah), *jizyah* (pajak untuk muslim dan non muslim). Apabila diklasifikasi, pendapatan tersebut ada yang bersifat rutin seperti zakat, *jizyah*, *kharaj*, *ushr*, infaq dan sedekah serta ada pula yang sifatnya kontemporer. Khaf (1999) berpendapat bahwa sedikitnya ada tiga prosedur yang harus dilakukan pemerintah Islam modern dalam kebijakan pendapatan fiskal dengan asumsi pemerintah sepakat dengan kebijakan pungutan pajak, yakni:

- 1) Kaidah syariah yang berkaitan dengan kebijakan pungutan pajak di mana dalam Islam terdapat zakat yang telah jelas dalam ketentuannya sehingga pemerintah tidak dapat mengubah ketentuan tersebut. Tetapi pemerintah dapat mengadakan perubahan dalam struktur harta yang wajib kena zakat dengan berpegang kepada nash-nash umum yang ada serta pemahaman realita modern (Naf'an, 2014).

- 2) Kaidah syariah yang berkaitan dengan hasil pendapatan yang berasal dari asset pemerintah. Hal ini terbagi menjadi dua kategori yaitu pendapatan dari asset pemerintah yang umum seperti investasi asset pemerintah yang dikelola baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Kedua, pendapatan dari asset yang masyarakatnya ikut memanfaatkannya.

- 3) Kaidah syariah yang berkaitan dengan kebijakan pajak karena pada masa Rasulullah tidak terdapat ketentuan pemungutan pajak. Sementara dalam ekonomi modern, pajak adalah pendapatan terpenting dan

terbesar dengan tujuan untuk *public goods*, alat redistribusi, stabilitas ekonomi dan pendorong pertumbuhan ekonomi. Apabila diperbolehkan dalam Islam, maka pemungutannya harus diberlakukan hanya bagi orang yang mampu dan untuk keperluan yang betul-betul diperlukan serta pemerintah tidak memiliki sektor pendapatan lain.

Sementara dari sisi pengeluaran negara dalam ekonomi Islam, kebijakan fiskal diarahkan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dan meningkatkan ketaqwaan masyarakat. Tujuan belanja negara dalam Islam sendiri terdapat lima, yakni pengeluaran demi memenuhi kebutuhan hajat masyarakat, pengeluaran sebagai alat redistribusi kekayaan, pengeluaran yang mengarah kepada semakin bertambahnya permintaan yang efektif, pengeluaran yang berkaitan dengan investasi dan produksi, serta pengeluaran yang bertujuan untuk menekan tingkat inflasi. Sedangkan dalam komponen utang negara, berasal dari utang dalam negeri maupun luar negeri dengan tujuan untuk menstabilkan harga.

2. Kebijakan Moneter dalam Islam

Kebijakan moneter adalah kebijakan pemerintah untuk memperbaiki keadaan ekonomi melalui pengaturan jumlah uang beredar. Melalui kebijakan moneter, pemerintah dapat mempertahankan, menambah atau mengurangi jumlah uang beredar dalam upayanya mempertahankan kemampuan ekonomi untuk selalu tumbuh sekaligus mengendalikan inflasi. Apabila menambah jumlah uang beredar, maka kebijakan yang diambil adalah kebijakan ekspansif. Sedangkan kebijakan moneter kontraktif dilakukan dengan mengurangi jumlah uang beredar.

Pada prinsipnya kebijakan moneter dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni pengendalian permintaan (*demand management*) dan *monetary target* (target moneter). Pengendalian permintaan ini berkaitan dengan pengendalian inflasi seperti menjaga agar permintaan uang, barang dan jasa dapat dipertahankan pada tingkat yang tidak menimbulkan inflasi.

Sementara pada target moneter, dapat dilakukan dengan menurunkan jumlah uang primer, menaikkan cadangan wajib dan menaikkan suku bunga.

Terdapat empat instrument kebijakan moneter konvensional, diantaranya adalah:

1) Operasi pasar terbuka (*open market operation*)

Operasi pasar terbuka ini merupakan upaya pemerintah mengendalikan jumlah uang beredar dengan cara menjual atau membeli surat-surat berharga milik pemerintah. Apabila jumlah uang beredar ingin dikurangi, maka surat-surat berharga yang dimiliki oleh pemerintah dapat dijual. Jika ingin menambah jumlah uang beredar, maka pemerintah dapat membeli kembali surat-surat berharga tersebut (*open market buying*).

2) Tingkat diskonto

Tingkat diskonto ini adalah tingkat bunga yang ditetapkan pemerintah atas bank-bank umum yang meminjam ke bank sentral. Kebutuhan ini dapat menjadi kesempatan bagi pemerintah untuk mengurangi atau menambah jumlah uang beredar.

3) Ketentuan cadangan minimum

Ketentuan cadangan minimum ini terdapat dalam undang-undang yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu aturan dalam industri perbankan. Kebijakan cadangan minimum adalah kebijakan bank sentral untuk menambah ataupun mengurangi jumlah uang yang beredar dengan menaikkan atau menurunkan cadangan minimum yang harus dipenuhi oleh bank umum dalam memberi pinjaman pada masyarakat. Tujuannya adalah untuk menjamin pemilik uang (nasabah) yang menyimpan uang di bank akan mendapat uangnya jika ia menarik simpanan (deposit).

4) Hibauan Moral

Upaya ini dilakukan oleh bank sentral untuk mendorong lembaga keuangan agar cenderung berpihak kepada kepentingan publik. Contohnya seperti saat terjadi inflasi, bank sentral dapat memberi saran pada lembaga

keuangan agar mengurangi pemberian kredit yang bersifat mendinginkan perekonomian yang tengah *overheated*.

Namun dalam sejarahnya, kebijakan moneter telah ada sejak zaman Rasulullah. Pada masa itu, sistem keuangannya menggunakan *bimetallic standard* yaitu emas dan perak (dinar dan dirham). Nilai tukar emas dan perak pada masa itu relative stabil dengan nilai kurs dirham dinar 1:10 walaupun pernah mengalami gangguan karena *disequilibrium* antara *supply* dan *demand*. Seiring berjalannya waktu, nilai tukar dinar dirham mengalami fluktuasi dengan nilai paling rendah pada level 1:35 – 1:50. Kondisi tersebut menyebabkan instabilitas nilai tukar sehingga terjadi *bad coins out of circulations* atau kualitas buruk akan menggantikan uang kualitas baik. Kemudian pada masa Bani Mamluk (1263-1328), mata uang yang beredar adalah *fulus* (uang tembaga). Uang tersebut mendesak uang logam emas dan perak hingga saat ini menjadi uang kertas (Muhamad, 2020).

Tujuan dari kebijakan moneter Islam ini secara prinsip tidak jauh berbeda dengan tujuan kebijakan moneter konvensional yakni menjaga stabilitas dari mata uang sehingga pertumbuhan ekonomi yang adil dapat tercapai. Stabilitas dalam nilai uang tidak terlepas dari tujuan keterbukaan dalam berhubungan dengan manusia sebagaimana disebutkan dalam Al Quran surat Al An'am ayat 52:

“...dan sempurnakanlah takaran dan timbangan dengan adil”

Meskipun tidak berbeda jauh dari segi tujuan, pelaksanaan kebijakan moneter dalam Islam tentu berbeda dengan konvensional terutama dalam pemilihan target dan instrumennya. Dalam ekonomi Islam, terdapat larangan adanya jaminan terhadap nilai nominal ataupun *rate return* (suku bunga). Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan target pelaksanaan kebijakan moneter maka dalam pelaksanaan secara syariah tidak memungkinkan adanya penetapan suku bunga sebagai target operasional serta tidak ada sistem bunga dalam penerapan *discount rate* yang dilakukan bank syariah.

Terdapat instrument kebijakan moneter dalam ekonomi Islam, yakni:

1) *Reserve Ratio*, adalah presentase tertentu dari simpanan bank yang harus dipegang oleh bank sentral. Apabila bank sentral ingin mengendalikan jumlah uang beredar, maka dapat menaikkan persentase tersebut. Misalnya dari 5 persen menjadi 25 persen yang dampaknya sisa uang yang ada pada komersial bank menjadi lebih sedikit ataupun sebaliknya.

2) *Moral Suassion*, adanya wewenang bank sentral untuk membujuk bank-bank agar meningkatkan permintaan kredit sebagai tanggung jawab mereka ketika ekonomi berada dalam keadaan depresi.

3) *Financing Ratio*, yakni penentuan rasio pembiayaan yang dilakukan bank sentral terhadap bank komersial sebagai pemberi pembiayaan.

4) *Refinance Ratio*, merupakan sejumlah proporsi dari pinjaman bebas bunga. Apabila hal ini meningkat, maka pembiayaan yang diberikan meningkat. Sedangkan jika *refinance ratio* menurun, maka bank harus berhati-hati sebab mereka tidak didorong untuk memberi pinjaman.

5) *Profit Sharing Ratio*, bank sentral dapat menggunakan sistem ini sebagai instrument moneter di mana ketika bank sentral ingin meningkatkan jumlah uang beredar, maka rasio keuntungan untuk nasabah akan ditingkatkan

6) *Islamic Sukuk*, yaitu penyertaan pemerintah (obligasi pemerintah) di mana ketika terjadi inflasi, pemerintah akan mengeluarkan sukuk lebih banyak sehingga uang akan mengalir ke bank sentral dan jumlah uang beredar akan tereduksi. Maka dapat dikatakan bahwa sukuk memiliki kapasitas untuk menaikkan atau menurunkan jumlah uang beredar.

7) *Government Investment Certificate*, penjualan atau pembelian sertifikat bank sentral dalam kerangka komersial yang disebut juga dengan *treasury bills*. Instrumen ini dikeluarkan oleh Menteri Keuangan dan dijual oleh bank sentral kepada broker dalam jumlah besar, jangka pendek dan berbunga meskipun kecil. Namun *treasury bills* dilarang dalam Islam. Oleh sebab itu terdapat GIC sebagai pengganti dengan sistem bebas bunga.

Adapun aplikasi instrument moneter Islam di Indonesia yang dijalankan oleh Bank Indonesia selaku bank sentral adalah sebagai berikut:

1) Giro Wajib Minimum (*statutory reserve requirement*), adalah simpanan minimum bank umum dalam bentuk giro pada Bank Indonesia dengan besarnya ditetapkan oleh BI berdasarkan persentase tertentu dari dana pihak ketiga. GWM ini merupakan kebijakan bank untuk mendukung pelaksanaan prinsip kehati-hatian bank serta berperan sebagai instrument moneter yang fungsinya mengendalikan jumlah peredaran uang.

2) Sertifikat Investasi Mudharabah antar bank syariah (Sertifikat IMA), yakni instrument yang digunakan oleh bank syariah yang mengalami kelebihan dana untuk mendapatkan keuntungan, Sedangkan pada lain pihak digunakan sebagai sarana penyedia dana jangka pendek bagi bank syariah. Sertifikat ini berjangka waktu 90 hari, dengan diterbitkan oleh kantor pusat bank syariah yang telah disesuaikan dengan ketentuan Bank Indonesia.

3) Sertifikat Wadiah Bank Indonesia (SWBI), sertifikat ini berkembang menjadi Sertifikat Bank Indonesia Syariah (SBIS) merupakan instrument Bank Indonesia yang turut dapat digunakan oleh bank syariah dengan kelebihan likuiditas sebagai sarana penitipan dana jangka pendek. SWBI ini memiliki nilai nominal minimum sebesar Rp. 500 juta dan pembayarannya dapat dilakukan melalui debit atau kredit rekening giro di Bank Indonesia.

Latihan Soal

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

1. Apa saja tiga peran penting pemerintah?

.....
.....

2. Apa saja lima tugas penting pemerintah dalam ekonomi?

.....
.....

3. Sebutkan peran penting kebijakan fiskal dalam Islam!

.....
.....

4. Apa saja instrument kebijakan moneter dalam Islam?

.....
.....

5. Jelaskan tujuan kebijakan moneter dalam Islam!

.....
.....

Glosarium

- Despolitik : Bentuk pemerintahan dengan satu penguasa
- Falah : Kemenangan dan kemuliaan dalam hidup di dunia dan akhirat
- Gap* : Jarak / perbedaan
- Intervensi : Campur tangan dalam perselisihan antara dua pihak
- Khalifah : Penguasa / pengelola di muka bumi yang di utus Allah
- Maslahah : Meraih manfaat, menghindarkan kemudharatan
- Monopolist : Memiliki hak tunggal
- Output* : Hasil produksi / luaran
- Overheated* : Kondisi saat perekonomian tumbuh positif namun dibarengi dengan kenaikan daya beli masyarakat yang semakin bertambah.