

BAB IV

**ANALISIS KEUANGAN PUBLIK ISLAM TERHADAP ANGGARAN
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KOTA BANDUNG**

4.1. Pendapatan Kota Bandung

Pendapatan kota Bandung terdiri dari sektor Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Pendapatan lain-lain yang sah. Sesuai dengan amanat UU nomor 25 tahun 1999, bahwa Pendapatan Asli Daerah baik itu kabupaten/ kota terdiri dari perpajakan, hasil redistribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengolahan kekayaan daerah lainnya, dan pendapatan asli daerah yang sah.

Dari berbagai sektor pendapatan asli daerah, perpajakan memegang peranan paling besar dalam pendapatan asli daerah. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 65 Tahun 2001 Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pembangunan Daerah. Sedangkan dana perimbangan terdiri dari sektor bagi hasil pajak/ bukan pajak, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus, sedangkan pendapatan lain-lain terdiri dari pendapatan hibah, dana bagi hasil pajak dari provinsi dan daerah lain, dana penyesuaian dan otonomi khusus, dan bantuan keuangan dari provinsi/ pembangunan daerah.

Data APBD kota Bandung pada tahun 2014 menunjukkan pendapatan yang lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya. Adapun estimasi dan realisasi pendapatan kota Bandung tahun 2014 sebagai berikut:

Tabel 4.1 Pendapatan Kota Bandung Tahun 2014

Pendapatan Kota Bandung	Realisasi	Persentase
PAD	1.715.579	32,35%
1. Pajak Daerah	1.399.592	26,4%
2. Hasil Restribusi Daerah	99.191	1,87%
3. Kekayaan Daerah yang Dipisah	9.356	0,17%
4. Lain-lain	207.439	3,91%
Dana Perimbangan	1.886.016	35,56%
1. Bagi Hasil Pajak/ Bukan Pajak	241.561	4,55%
2. Dana Alokasi Umum	1.596.749	30,11%
3. Dana Alokasi Khusus	47.705	0,89%
Lain-lain	1.351.867	25,49%
1. Pendapatan Hibah	0	0%
2. Dana Bagi Hasil Pajak Prov & Daerah lain	677.406	12,77%
3. Dana Penyesuaian & Otonomi Khusus	503.186	9,48%
4. Bantuan Keuangan dari Prov	171.273	3,23%
Jumlah Pendapatan	5.302.471	

Sumber: DPKAD kota Bandung

Dari data di atas dapat dilihat bahwa dana alokasi umum merupakan sumber pendapatan terbesar. Ini menunjukkan bahwa kota Bandung masih memerlukan bantuan besar dari pemerintahan pusat dan ini menunjukkan bahwa kota Bandung

belum cukup mandiri dalam menetapkan penerimaan daerah. Padahal kota Bandung punya banyak potensi yang dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan, baik dari sumber daya alam maupun dari sumber-sumber lainnya.

Selain dari dana alokasi umum, pajak daerah juga mempunyai andil yang besar dalam pendapatan daerah. Ini menjadikan pajak sebagai sumber pendapatan utama daerah yang paling di andalkan oleh kota Bandung, dan kota Bandung masih sangat mengandalkan peran warganya sebagai pembayar pajak, karena pembangunan infrastruktur, biaya pendidikan, biaya kesehatan, pembayaran para pegawai dan pembangunan fasilitas publik semua dibiayai dari pajak. Semakin banyak pajak dipungut maka semakin banyak fasilitas dan infrastruktur yang dibangun, dengan harapan dapat menjadikan warganya lebih sejahtera. Bagi warga Bandung sebagai pembayar pajak, sesungguhnya pajak itu bukanlah beban, namun tanggungjawab alamiah. Maka pengawasan penggunaan keuangan daerah harus semakin ketat agar rakyat merasa bahwa uang yang telah mereka bayarkan sebagai pajak dapat bermanfaat kembali untuk rakyat.

Para ulama Islam berpendapat ada berapa sumber pendapatan dan keuangan negara dan daerah yang bersifat rutin yakni *zakat, fai, kharaj, jizyah, 'usyuur, infaq* dan sedekah. Maka sumber pendapatan negara dan daerah selain zakat yaitu pajak, dengan berbagai bentuk namanya. Nurul Huda mengutip pernyataan Abu Yusuf yang menyatakan bahwa *kharaj* merupakan bentuk pungutan pajak yang pertama yang pernah dilakukan oleh kekhalifahan Islam.⁷⁸

⁷⁸ Nurul Huda Dkk, *keuangan Publik Pendekatan Instrumen Kebijakan dalam Perspektif Islam*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2015, hal 124

Dari beberapa sumber pendapatan menurut Islam yang saat ini yang diaplikasikan dalam pendapatan kota Bandung diantaranya *kharaj* (pajak bumi dan tanah), *'usyuur* (bea cukai impor), *jizyah* (pungutan negara atas penduduk non muslim sebagai kewajiban religius). Sedangkan untuk *fai* (harta rampasan perang) tidak mungkin untuk diaplikasikan karena untuk saat ini negara Indonesia bukan dalam keadaan peperangan dan sudah merdeka sejak 17 agustus 1945. Namun untuk sumber pendapatan seperti zakat, infaq dan sadaqah yang memiliki potensi besar dalam pendapatan kota Bandung belum diaplikasikan oleh pemerintah.

Dalam perilaku *filantropinya* (*giving behavior*), seorang muslim mempunyai pilihan dalam mencapai keputusannya (*utility function*). Kalau ia sudah merasa puas dengan berderma kepada seseorang peminta-minta, menyumbang korban bencana alam, memberi santunan bulanan kepada beberapa anak yatim, atau bentuk-bentuk amal lainnya, maka berarti kurva kepuasannya sudah mencapai titik maksimum dengan cara berinfak secara pribadi dan secara langsung.

Namun, apabila ia tidak cukup puas dengan pola penderma seperti itu karena melihat kesejahteraan kelompok masyarakat miskin yang tidak meningkat, maka mungkin saja pola pengumpulan dan penyaluran zakat perlu dilakukan oleh negara/ daerah agar lebih terorganisir dan mengcover masyarakat yang lebih luas.

Adapun data pengumpulan zakat oleh unit-unit pemungut zakat yang ada di kota Bandung sebagai berikut:

Tabel 4.2. Potensi Zakat di Kota Bandung
(Dalam Jutaan Rupiah)

Sumber zakat	Jumlah Pendapatan
Baznas kota Bandung	82.947

Rumah Salman ITB	136
Rumah yatim Bandung	16.884
Rumah zakat indonesia	25.406
DPU-DT	31.017
Jumlah	156.390

Sumber: LAZ Kota Bandung

Melihat dari data pemungutan zakat di atas, menunjukkan bahwa zakat saat ini yang dikumpulkan oleh unit-unit pengumpul zakat belum maksimal dalam mengumpulkan zakat yang ada di kota Bandung, karena pada kenyataannya pengumpulan dan pendistribusian zakat di kota Bandung saat ini masih terpisah-pisah, baik disalurkan sendiri maupun melalui unit pengumpul zakat dan mesjid-mesjid terdekat. Namun, hasil itu dapat ditingkatkan kalau pengumpulan dan pengelolaannya itu dilakukan pemerintah, walaupun Islam sendiri tidak pernah melarang jika zakat ini di distribusikan sendiri-sendiri oleh para *muzaki*.

Zakat di kota Bandung memiliki potensi yang besar untuk menjadi pendapatan daerah jika potensi zakat yang terdapat di kota Bandung benar-benar di optimalkan. Zakat juga merupakan kewajiban seluruh ummat muslim sehingga zakat wajib dibayarkan oleh semua ummat muslim tanpa memandang status sosial dan tanpa memandang berapa besar penghasilan, ini juga yang menjadikan zakat sangat besar potensi penerimaannya jika dijadikan bagian dari penerimaan daerah.

Zakat juga mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan. Dana zakat yang sangat besar juga berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat jika disalurkan secara terprogram dalam rencana pembangunan nasional.

Jika saja zakat menjadi salah satu sumber pendapatan kota Bandung, maka berpotensi menambah jumlah pendapatan kota Bandung. Sebagaimana proyeksi pendapatan kota Bandung secara syariah sebagai berikut:

Tabel 4.3. Proyeksi Pendapatan Kota Bandung Secara Syariah
(Dalam Jutaan Rupiah)

Sumber Pendapatan	2014	Potensi
Zakat	156.390*	1. Zakat Fitrah: 32.000 2. Zakat Mal: 1.460.000 3. Zakat Profesi: 1.900.000
PAD	1.715.579	1.715.579**
Dana Perimbangan	1.886.016	1.886.016**
Lain-lain yang sah	1.351.867	1.351.867**
Jumlah	5.458.861	8.345.462

*Jumlah dari penerimaan zakat di kota Bandung tahun 2014 dari berbagai unit penerimaan zakat, jumlah ini belum seluruhnya terkumpul karena potensinya lebih besar.

**Diasumsikan sama dengan pendapatan tahun 2104.

Penambahan zakat sebagai sumber pendapatan daerah atau kota dapat menambah jumlah pendapatan. Kota Bandung sebenarnya bisa mendapatkan jumlah penerimaan yang lebih besar dari data proyeksi di atas. Karena peningkatan jumlah penghimpunan zakat rata-rata sebesar 37,17% per tahunnya sedangkan peningkatan jumlah penghimpunan total zakat, infak dan sedekah rata-rata per tahunnya sebesar 28,98%. Jumlah zakat yang terhimpun dari tahun 2005 sebesar Rp Rp. 11.189.935.511,00 meningkat secara signifikan lebih dari 300% menjadi hampir menyentuh angka 38 milyar rupiah empat tahun kemudian di tahun 2009. Sementara itu total zakat, infak dan sedekah keseluruhan meningkat dari Rp. 17.686.851.408,00 di tahun 2005 menjadi Rp. 46.787.654.297,00 di

tahun 2009. Potensi zakat potensial yang belum tergarap diperkirakan mencapai angka 1,46 trilyun berdasarkan pendekatan zakat maal (harta) dan mencapai angka 1,9 trilyun berdasarkan pendekatan zakat profesi⁷⁹. Potensi zakat fitrah kota Bandung yang dapat dikumpulkan dari masyarakat sangat besar. Menurut sebuah sumber, potensi zakat fitrah di Bandung mencapai hampir 32 milyar pertahun. Perhitungan ini jika diasumsikan jumlah *muzaki* di kota Bandung 80% dari warga kota Bandung yang beragama Islam dan perhitungan ini juga apabila jumlah satu orang muzaki membayar zakatnya 8000 x 2,5Kg.⁸⁰

Namun, pada kenyataannya saat ini pelaksanaan pajak dan zakat baru sebatas pada adanya perlakuan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Hal ini dijelaskan dalam Undang-undang No 36 Tahun 2008 tentang PPh dan Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang zakat. Setiap muzaki yang melakukan pembayaran zakat melalui Badan Amil Zakat (menurut nomenklatur dalam Undang-undang No 23 Tahun 2011 berubah menjadi BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang terintegrasi mendapat insentif dalam kaitan dengan pembayaran pajak penghasilan, yaitu bukti pembayaran zakat atau disebut Bukti Setoran Zakat diperhitungkan sebagai komponen biaya yang menjadi pengurang penghasilan kena pajak.⁸¹

Jika potensi zakat tersebut bisa terhimpun maka akan signifikan dalam mengatasi kemiskinan di kota Bandung, dan apabila zakat tersebut dapat dijadikan

⁷⁹ <http://m.inilah.com/news/detail/1888675/potensi-zakat-kota-bandung-rp39-miliar>

⁸⁰ <http://www.tribunnews.com/regional/2012/07/31/potensi-zakat-kota-bandung-rp-32-m> diakses pada tanggal 28 juni 2015 pukul 21.35WIB

⁸¹ Nurul Huda Dkk, *keuangan Publik Pendekatan Instrumen Kebijakan dalam Perspektif Islam*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2015, hal 130

salah satu sektor sumber pendapatan kota Bandung maka pemerintahan kota Bandung dapat mengurangi beban pajak atau bisa menjadikan penambahan dana belanja kota Bandung.

Dalam rangka mewujudkan pengelolaan zakat yang sesuai dengan harapan, maka diperlukan suatu bimbingan dan pembinaan terhadap lembaga pengelola zakat tersebut. Pemerintahan kota Bandung dapat melakukannya secara bertahap, berencana dan terpadu demikian bertujuan agar lembaga pengelola tersebut dapat menjalankan kegiatan secara terarah dengan mengedepankan sifat amanah atas kemanfaatan, dan mencapai hasil kesejahteraan umat yang menyeluruh. Sehubungan dengan upaya tersebut maka pemerintah juga wajib membuat peraturan yang berhubungan dengan pengelolaan zakat dalam peraturan daerah yang bersifat memaksa seperti halnya pajak.

4.2. Belanja Kota Bandung

Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang setiap tahun direncanakan dan disusun. APBD berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran daerah selama satu tahun anggaran (1 Januari-31 Desember). APBD merupakan instrumen untuk mengatur pendapatan dan pengeluaran daerah dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintah dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan daerah, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan prioritas pembangunan.

APBD kota Bandung yang menjadi belanja daerah menjadi dua bagian, belanja langsung dan belanja tidak langsung. Seperti yang dilihat dalam rincian belanja kota Bandung tahun 2014 sebagai berikut:

Tabel 4.4. Belanja Kota Bandung Tahun 2014
(Dalam Jutaan Rupiah)

Belanja Daerah	Jumlah	Persentase
Belanja Tidak Langsung	2.703.055	47,27%
1. Belanja Pegawai	2.306.764	40,34%
2. Belanja Subsidi	101.474	1,77%
3. Belanja Hibah	180.020	3,14%
4. Belanja Bantuan Sosial	100.546	1,75%
5. Belanja bantuan keuangan provinsi/ kabupaten/ kota & pemerintah	850	0,01%
6. Belanja tidak terduga	13.400	0,23%
Belanja Langsung	2.095.628	36,65%
1. Belanja Pegawai	18.228	0,31%
2. Belanja Barang & Jasa	19.186	0,33%
3. Belanja Modal	5.075	0,08%
Jumlah	5.717.545	

Sumber: DPKAD kota Bandung

Begitu banyak pemerintah kota Bandung menganggarkan belanja kota Bandung untuk kesejahteraan para Pegawai Negeri Sipil(PNS), sedangkan untuk belanja bantuan sosial tidak sampai sepersepuluh dari belanja pegawai. Seharusnya pemerintah kota Bandung dapat meminimalisir belanja daerah pada bagian kesejahteraan para PNS karena rakyat miskin seharusnya menjadi prioritas utama yang harus disejahterakan oleh pemerintahan kota.

Dalam catatan sejarah Islam tidak dikenal istilah APBD, tetapi ketiadaan kata tidak berarti menghilangkan makna dan aplikasi yang sesungguhnya. Dalam Islam lembaga yang menjadi pengelola keuangan pemerintahan dikenal dengan *baitul maal*. Bila dicermati pos pengeluaran daerah dalam APBD dan pos pengeluaran dalam *baitul maal* terdapat beberapa perbedaan dalam pengelolaannya. Perbedaan paling mendasar dan menjadi urutan paling utama dalam APBD kota Bandung adalah belanja pegawai (gaji, tunjangan, honorarium, vakasi, dan lain-lain). Adapun urutan utama dalam pengelolaan *baitul maal* adalah penyaluran zakat untuk pemenuhan kebutuhan dasar delapan *asnaf*.⁸²

Efisien dan efektifitas merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah. Dalam ajaran Islam hal tersebut dipandu oleh kaidah-kaidah syar'iyah dan penentuan skala prioritas. Menurut Umer Chapra, komitmen terhadap nilai-nilai Islam dan maqashid harus dilakukan. Maqashid akan membantu terutama mengedukasi kesimpangsiuran keputusan pengeluaran pemerintah dengan memberikan kriteria untuk membangun prioritas.⁸³

Menurut Ibnu Taimiyah, prinsip dasar pengelolaan pengeluaran adalah pendapatan yang berada di tangan pemerintahan merupakan milik masyarakat sesuai dengan pedoman Allah SWT. Ia sangat tegas menolak pembelanjaan yang bertentangan dengan syariah, misalkan kegiatan prostitusi atau hiburan yang tidak Islami. Saat membelanjakan uang masyarakat, maka harus di prioritaskan

⁸² Nurul Huda, dkk. 2012. *Keuangan Publik Islam Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Kencana, hal 152

⁸³ Umer Chapra, *Islam dan Tantangan Ekonomi*, hal 287

kepada hal-hal yang penting. Dalam pandangannya, pembelanjaan utama antara lain:⁸⁴

1. Kaum miskin dan yang membutuhkan
2. Pemeliharaan tentara untuk jihad dan pertahanan
3. Pemeliharaan ketertiban dan hukum internal.
4. Pensiun dan gaji pegawai.
5. Pendidikan
6. Infrastruktur.
7. Kesejahteraan umum.

Dari beberapa prioritas yang diwajibkan oleh Islam dalam membelanjakan uang rakyat, saat kota Bandung dapat merealisasikannya sebagai berikut:

Tabel 4.5. Realisasi Belanja Kota Bandung Menurut Prioritas Islam
(Dalam Jutaan Rupiah)

No	Belanja kota Bandung	2014	Persentase
1	Kaum miskin dan yang membutuhkan	1.420	0,03%
2	Pemeliharaan tentara untuk jihad dan pertahanan	12.704	0,22%
3	Pemeliharaan ketertiban dan hukum internal	1.314	0,02%

⁸⁴ Nurul Huda, dkk. 2012. *Keuangan Publik Islam Pendekatan Teoritis dan Sejarah*. Jakarta: Kencana, hal 191

4	Pensiun dan gaji pegawai	1.976.639	34,57%
5	Pendidikan	155.334	2,72%
6	Infrastuktur	465.973	8,15%
7	Kesejahteraan umum	19.261	0,34%
8	Lain-lain	3.084.900	53,95%
	Jumlah	5.717.545	100%

Sumber: DPKAD kota Bandung

Dari data di atas disimpulkan dari deretan prioritas belanja menurut Islam dapat dilihat bahwa belanja kota Bandung belum bisa sesuai dengan deretan prioritas tersebut, karena dana belanja untuk gaji pegawai masih menjadi prioritas utama kota Bandung. sedangkan Islam sangat tegas mewajibkan pemerintah memprioritaskan kaum miskin yang membutuhkan sebagai prioritas utama yang harus disejahterakan.

Apabila kota Bandung menjadikan zakat sebagai sumber pendapatan daerah/kota, maka wajib bagi pemerintah mendistribusikan dana pendapatan itu kepada masyarakat yang lebih berhak menerimanya, karena didalam Al-Quran sudah diatur sistem pendistribusian zakat tersebut sehingga kesejahteraan masyarakat lebih terjamin. Karena pada saat ini masyarakat hanya mendapatkan tunjangan dari pemerintah hanya dari hasil pemungutan pajak. Dan jika, potensi zakat kota Bandung sebesar 3.392.000.000.000 dapat dioptimalkan, maka untuk belanja kota Bandung dibidang pensejahteraan kaum miskin dan kaum yang membutuhkan dapat bertambah 40,65% dari belanja kota Bandung.

Pengelola zakat sebenarnya dapat berdampak positif bagi masyarakat apabila zakat benar-benar disalurkan pada orang yang tepat dan disalurkan oleh

lembaga pengelola zakat yang ditunjuk dan didirikan pemerintah dibandingkan bila zakat disalurkan sendiri-sendiri oleh *muzaki*. Walaupun menyalurkan zakat secara langsung memang sah ditinjau dari syariah Islam.

Ada beberapa keuntungan yang bisa didapatkan dengan menyalurkan zakat kepada lembaga pengelola zakat yang tidak akan diperoleh dengan membayarkan secara langsung oleh *muzaki* kepada *mustahik*, yaitu:⁸⁵

- 1) Menjamin kepastian dan disiplin dalam membayar zakat.
- 2) Untuk menjaga perasaan rendah diri mustahik.
- 3) Memperlihatkan syiar Islam.
- 4) Untuk mencapai efisiensi dan efektivitas, serta sasaran yang tepat dalam penggunaan dana zakat menurut skla prioritas.
- 5) Dapat digunakan untuk kemaslahatan umat Islam secara umum yang memerlukan dana yang tidak sedikit. Seperti mengantisipasi untuk pemurtadan dari pihak luar, upaya pembinaan kaum duafa baik dari segi ekonomi maupun pendidikannya, jihad melawan kaum kafir yang memerangi umat Islam sebagaimana yang terjadi dibeberapa wilayah yang ada di dunia.

⁸⁵ *Ibid*, hal 152