



KEBIJAKAN FISKAL NEGARA INDONESIA DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

Tri Setiady

Universitas Singaperbangsa Karawang

Email : tri.setiady@fh.unsika.ac.id

ABSTRACT

Fiscal policy is defined as the policy action taken by the government, which is related to the opinion and spending of money. What is meant here is the management of state revenues and expenditures carried out by the government of a country. Indonesia's fiscal policy is reflected in the State Expenditure Opinion Budget (APBN). In the APBN, there is a government stipulation regarding the allocation and distribution of state finances. In Islamic countries, the management of state finances is handled by Bayt al-mal. Bayt al-Mal is the same as the Ministry of Finance which deals with financial matters and matters related to the state treasury. Even though Bayt al-mal was institutionally formed by the caliph 'Umar ibn Khattab. In fact, the country's fiscal policy was implemented during the time of the Prophet SAW. Al-Quran and as-Sunnah often allude to the country's fiscal policy. Among other things: the management of zakat by the state, collection of al-jizyah from the people of the book, the enactment of al-fay 'and al-ghanimah laws, as well as the Prophet's policy of public ownership.

Keywords: *Fiscal Policy, Islamic Economy, Indonesian fiscal policy*

I. PENDAHULUAN

Memasuki abad XXI ini, umat Islam dihadapkan pada harapan-harapan historis, sekaligus tantangan yang cukup besar khususnya berkenaan dengan sistem ekonomi. Sistem ekonomi global yang digaungkan saat ini membuat umat Islam di belahan manapun mengalami masa yang menentukan. Bukan saja karena kondisi ekonomi dan politiknya yang masih dipengaruhi oleh negara-negara maju, tetapi suatu nasib apakah umat Islam memiliki kekuatan baru untuk mempengaruhi sistem ekonomi dunia. Atau sebaliknya, umat Islam yang selama ini sebagian besar berada di bawah garis kemakmuran, justru semakin terpuruk sebagai konsumen produksi negara-negara maju.

Meski ada sederet tantangan di depan mata, namun umat Islam tidak bisa menutup mata bahwa wacana ekonomi Islam menjadi bola salju yang menggelinding, walaupun dibendung oleh sistem kapitalisme Barat yang dominan. Seiring dengan berjalannya waktu, sistem kapitalisme barat telah menunjukkan kelemahan serta bayangan kebobrokkannya. Sistem ekonomi kapitalis mempunyai prinsip dasar mendapatkan keuntungan semaksimal



mungkin dengan sumber daya yang terbatas. Usaha kapitalis ini didukung oleh nilai-nilai kebebasan untuk memenuhi kebutuhan. Manusia mempunyai kebebasan yang luas untuk memiliki harta. Prinsip-prinsip tersebut mengakibatkan ketimpangan sosial yang secara tidak langsung telah membuat polarisasi yang cukup tajam antara kaya dan miskin. Selain itu kapitalisme juga menjerumuskan manusia pada kehidupan yang materialistis. Keadaan ini mempersempit ruang bagi manusia untuk berinteraksi dengan masyarakat sekitar. Akhirnya hal ini mengakibatkan manusia kehilangan unsur-unsur kemanusiaannya (*dehumanisasi*) dan terasing oleh dirinya sendiri (*alienasi*)¹.

Prinsip-prinsip ekonomi Islam yang mengakui kebebasan manusia atas nilai-nilai tauhid, hak memiliki harta atas dasar kemaslahatan, melarang penumpukan harta, serta distribusi kekayaan justru yang sesuai dengan sifat dasar dan kebutuhan manusia². Terkait dengan pemenuhan kebutuhan manusia, maka dalam Islam telah diatur mekanismenya dalam suatu negara. Peran Negara Islam sangat signifikan dalam menstabilkan perekonomian, menjamin kesejahteraan dan kebutuhan rakyatnya. Dalam rangka menjamin kesejahteraan rakyat, negara akan melakukan berbagai kebijakan. Kebijakan tersebut dinamakan kebijakan fiskal.

Menurut Wolfson sebagaimana dikutip Suparmoko, kebijakan fiskal (*fiscal policy*) merupakan tindakan-tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumberdaya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan³. Sedangkan Samuelson dan Nordhaus menyatakan bahwa kebijakan fiskal adalah proses pembentukan perpajakan dan pengeluaran masyarakat dalam upaya menekan fluktuasi siklus bisnis, dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah⁴.

Dari dua definisi di atas dapat ditarik benang merah, bahwa kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran negara untuk mencapai tujuan-tujuannya. Penarikan kesimpulan ini bertujuan agar definisi kebijakan

¹ Taqiyuddin an-Nabhani, *"Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam"*, Risalah Gusti, Surabaya, 1996, hlm. 1.

² Heri Sudarsono, *"Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar"*, Ekonosia, Yogyakarta, 2004, hlm. 124.

³ M. Suparmoko, *"Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik"*, BPFY-Yogyakarta, Yogyakarta 199, hlm. 257.

⁴ Samuelson dan William D. Nordhaus, *"Makroekonomi: Edisi Keempatbelas"*, terj. Haris Munanda, Erlangga, Jakarta, 1997, hlm. 346.



fiskal mengandung makna umum, artinya ia merupakan suatu gambaran yang bisa terjadi dalam berbagai sistem ekonomi. Selanjutnya, karena instrumen yang digunakan dalam kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran negara, maka kebijakan fiskal dalam konteks Sistem Ekonomi Kapitalis sangat erat kaitannya dengan target keuangan negara yang ingin dicapai. Dengan kata lain, target Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ingin dicapai oleh pemerintah.

II. IDENTIFIKASI MASALAH

Adapun permasalahan pokok dari penulisan ini adalah: Bagaimana Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam dan Bagaimana Kebijakan Fiskal Negara Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam?

III. METODE

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah deskriptif yang dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data sekunder. Pengumpulan data dilakukan terutama dengan teknik studi dokumen (*library research and online research*) dengan menginventarisasi data sekunder yang diperlukan, baik berupa bahan hukum primer, sekunder maupun tersier, kemudian melakukan penelusuran sejarahnya dan sinkronisasi antar bahan hukum tersebut. Bahan hukum primer yang dipergunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan kebijakan fiskal negara Indonesia dalam perspektif ekonomi Islam. Bahan hukum sekunder yang akan digunakan digunakan antara lain berupa: karya ilmiah, hasil penelitian dan literatur yang berkaitan dengan substansi penelitian. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang menunjang informasi bahan hukum primer dan sekunder, antara lain data dari surat kabar, jurnal, kamus, ensiklopedia.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam dan Kebijakan Fiskal Negara Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam

a. Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah Islam memerlukan dana untuk berbagai jenis pembiayaan. Di dunia Islam, pemerintahan memerlukan dana untuk



menggunakan APBN dalam rangka mengendalikan pengeluaran pemerintah yang sesuai dengan jumlah pendapatannya. Tujuan dari anggaran pemerintah adalah menopang tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. Tujuan pokok dari setiap pemerintahan Islam adalah memaksimalkan kesejahteraan seluruh warga negara dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip keadilan. Lebih jauh lagi, dalam Islam yang dimaksud dengan kesejahteraan bukanlah semata-mata diperoleh dari kekayaan material, yang setiap tahun dapat diukur dengan statistik pendapatan nasional, tetapi termasuk juga kesejahteraan rohani di dunia dan akhirat.

Dalam Islam pola anggaran pendapatan negara hampir sama dengan perekonomian konvensional (klasik dan neoklasik), namun penggalan sumber-sumber dana didasarkan pada syariah. Terhadap pengaturan pendapatan publik, Rasulullah merupakan kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru di bidang keuangan negara pada abad ketujuh, yakni semua hasil pengumpulan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu kemudian dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan negara. Status harta tersebut adalah milik negara dan bukan milik individu. Tempat pengumpulan dana disebut Baitul Mal atau bendahara negara.

Baitul Mal berasal dari bahasa Arab *bait* yang berarti rumah, dan *al-maal* yang berarti harta. Jadi secara etimologis (*ma'na lughawy*), Baitul Mal berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta⁵. Adapun secara terminologis (*ma'na isilah*), sebagaimana uraian Abd al-Qadim Zallum (1983) dalam kitabnya *al-Amwa Daulat al-Khilafah*, Baitul Mal adalah suatu lembaga atau pihak (Arab: *al jihat*) yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Jadi setiap harta baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, komoditas perdagangan maupun harta benda lainnya di mana kaum muslimin berhak memilikinya sesuai hukum syara' dan tidak ditentukan individu pemiliknya walaupun telah tertentu pihak yang berhak menerimanya maka harta tersebut menjadi hak Baitul Mal, yakni sudah dianggap sebagai pemasukan bagi Baitul Mal. Secara hukum, harta-harta itu adalah hak Baitul Mal, baik yang sudah benar-benar masuk ke dalam tempat penyimpanan Baitul Mal maupun yang belum.

⁵ A. Karim Adiwarmanto, "Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 37.



Terdapat sekitar empat puluh sahabat yang bertugas sebagai pegawai sekretariat Rasulullah. Saat itu, Baitul Mal dipusatkan di Masjid Nabawi, sehingga pada masa pemerintahan Rasulullah masjid selain digunakan sebagai tempat ibadah juga digunakan sebagai kantor pusat negara yang sekaligus tempat tinggal Rasulullah⁶. Harta-harta yang merupakan sumber pendapatan negara disimpan di masjid dalam waktu singkat kemudian didistribusikan kepada masyarakat. Sedangkan binatang-binatang milik negara tidak ditempatkan di Baitu Mal tetapi di padang terbuka sesuai alamnya⁷.

Pada perkembangan berikutnya, institusi ini memainkan peran yang sangat penting dalam bidang keuangan dan administrasi negara, terutama pada masa *al-khulafa' al-rashidun*. Pada masa kepemimpinan Rasulullah saw hingga *al-khulafa' al-rashidun* terjadi perkembangan yang cukup pesat baik dalam penggalian sumber dana maupun pemanfaatannya.

Mengenai sumber pendapatan negara (Baitul Mal) dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok: *pertama*, bersumber dari kalangan muslim (zakat, zakat fitrah, wakaf, *nawaib*, sedekah, dan *amwal fadla*). *Kedua*, penerimaan yang bersumber dari kalangan nonmuslim seperti *jizyah*, *kharaj*, dan *ushur*. Dan *ketiga*, penerimaan dari sumber lain seperti *ghanimah*, *fai'*, uang tebusan, hadiah dari pimpinan negara lain dan pinjaman pemerintah baik dari kalangan muslim maupun nonmuslim.

Berikut akan diuraikan beberapa sumber penerimaan yang cukup penting dalam pemerintahan Islam:⁸

1) Zakat

Inti dari sumber keuangan negara dalam ekonomi yang islami adalah zakat. Pendapatan zakat didistribusikan untuk *mustahik* zakat yang meliputi delapan golongan, sebagaimana tercantum dalam QS. Al-Taubah (9): 60. Dana yang berasal dari zakat sama sekali tidak diperbolehkan untuk menarik laba atau modal pembangunan.

Zakat sebagai sumber penerimaan utama memiliki potensi yang besar mengingat hukumnya yang wajib. Selain itu objek zakat dalam dunia modern saat ini bertambah luas dengan dimungkinkannya menarik zakat profesi selain zakat pertanian dan peternakan, zakat perusahaan dan sebagainya. Ajaran Islam dengan rinci telah menentukan syarat, kategori harta yang harus dikeluarkan zakatnya, dan lengkap dengan

⁶ *Ibid*, hlm. 120.

⁷ *Ibid*, hlm. 234.

⁸ Muhammad Saddam, "*Ekonomi Islam*", Gramedia, Jakarta, 2002, hlm. 89.



tarifnya. Pemerintah dapat memperluas objek yang wajib dizakati dengan berpegang pada *nass* umum yang ada dan pemahaman terhadap realita modern.

Dalam konteks Indonesia, agar dana zakat secara kuantitatif ataupun kualitatif cukup banyak, maka untuk mengoptimalkannya pemerintah seharusnya lebih serius. Keseriusan tidak hanya dalam hal perumusan Undang-Undang zakat yang telah ditetapkan pada pemerintahan BJ Habibie, namun pemerintah perlu membentuk kementerian khusus atau lembaga khusus dalam rangka pemungutan dan alokasi dana zakat. Upaya yang dilakukan BJ Habibie dalam masa pemerintahannya terkait persoalan zakat telah mampu membangkitkan euforia masyarakat untuk menyalurkan dana zakat kepada lembaga-lembaga, baik swasta maupun negeri. Lembaga-lembaga swasta tumbuh bak jamur di musim hujan.

Meskipun lembaga zakat tumbuh dengan pesatnya, namun jumlah dana yang didapatkan tidak mampu dijadikan sebagai pendapatan utama negara. Tidak seperti pada pemerintahan Islam pada masa Nabi dan *al-khulafa' al-rashidun*. Zakat dan sedekah saat itu sebagai pendapatan utama Negara dan dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu sudah selayaknya demi mendongkrak pendapatan negara, pemerintah Indonesia serius dalam menangani zakat ini.

2) Wakaf

Wakaf dari pandangan hukum syara' berarti "menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya". Kepemilikan objek wakaf dikembalikan pada Allah swt. Oleh karena itu, barang yang diwakafkan tidak boleh dihabiskan, diberikan atau dijual kepada pihak lain. Tanah sebagai wakaf telah memainkan peran besar dalam masyarakat Islam, misalnya:⁹

- a. Lahan yang ditanami di Daulah Turki Utsmani 75% adalah tanah wakaf.
- b. Pada masa penjajahan Perancis di Aljazair pertengahan abad 19, separuh dari lahan yang ada adalah tanah wakaf.
- c. Di Tunisia pada abad ke-19, sepertiga lahan yang ada adalah tanah wakaf.
- d. Di Mesir pada tahun 1949, sekitar seperdelapan dari lahan pertanian adalah tanah wakaf.
- e. Di Iran pada tahun 1930, sekitar 30% lahan yang ditanami adalah tanah wakaf.

⁹ Ratna Dewi Sofiani, "Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat", Makalah FE-UI Jakarta: 2003.



Dalam menunaikan wakaf, bisa dilakukan dengan harta bergerak maupun tidak bergerak. Mazhab Maliki membuka kesempatan untuk memberikan wakaf dalam jenis aset apa pun, termasuk yang paling liquid. Yaitu dalam bentuk uang tunai¹⁰.

3) *Nawaib Daraib*

Nawaib merupakan pajak umum yang dibebankan atas warga negara untuk menanggung kesejahteraan sosial atau kebutuhan dana untuk situasi darurat. Pajak ini dibebankan pada kaum muslim kaya dalam rangka menutupi pengeluaran Negara selama masa darurat. Hal ini terjadi dalam masa perang Tabuk. Pajak ini dimasukkan dalam Baitul Mal. Dasar hukum atas kewajiban ini adalah QS. Ar-Ruum (30): 38.

4) *Jizyah*

Jizyah merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan nonmuslim sebagai kompensasi atas fasilitas sosial-ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang nonmuslim selama mereka tetap pada kepercayaannya. Namun apabila mereka telah memeluk agama Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. *Jizyah* tidak wajib jika orang kafir yang bersangkutan tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya. Kewajiban membayar *jizyah* diatur dalam QS at-Taubah (9):29.

Pada masa Rasulullah besarnya *jizyah* adalah 1 dinar per tahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Sedangkan ketetapan pada masa 'Umar adalah 48 Dirham untuk orang kaya yang berpenghasilan tinggi, 24 dirham untuk yang berpenghasilan menengah dan 12 dirham untuk orang miskin yang bekerja.

5) *Kharaj* (Pajak atas tanah) dan '*Ushur*

Kharaj adalah pajak atas tanah yang dimiliki kalangan nonmuslim di wilayah negara muslim. Tanah yang pemiliknya masuk Islam, maka tanah itu menjadi milik mereka dan dihitung sebagai tanah '*usyr* seperti tanah yang dikelola di kota Madinah dan Yaman. Penentuan besarnya *kharaj* ditentukan oleh karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Perbedaan antara tanah *kharajiyyah* dan '*usyuriyah* adalah; kalau tanah *kharajiyyah* berarti tanah yang dimiliki hanya kegunaannya, sedangkan lahannya tetap menjadi milik negara. Sementara kalau yang diberikan adalah tanah *usyuriyah*, maka yang dimiliki adalah tanah sekaligus kegunaannya¹¹.

¹⁰ Majelis Ulama Indonesia (MUI) telah mengeluarkan fatwa tentang wakaf tunai pada 11 Mei 2002.

¹¹ Sairi Erfanie, "*Kebijakan Anggaran Pemerintah*", Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005, hlm. 143.



6) *Khums*

Khums adalah dana yang diperoleh dari seperlima bagian rampasan perang. *Khums* juga merupakan suatu sistem pajak proporsional, karena ia adalah persentase tertentu dari rampasan perang yang diperoleh tentara Islam sebagai *ghanimah*¹² setelah memenangkan peperangan. Persentase tertentu dari pendapatan sumber daya alam, barang tambang, minyak bumi dan barang-barang tambang lainnya juga dikategorikan *khumus*.

7) *'Ushur* (pajak perdagangan)

Dalam hal ini *'ushur* adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Pajak ini berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Permulaan ditetapkannya *'ushur* di negara Islam adalah di masa khalifah dengan landasan penegakan keadilan, karena *'ushur* dikenakan pada para pedagang muslim ketika mereka mendatangi daerah asing. Tempat berlangsungnya pemungutan *'ushur* adalah pos perbatasan negara Islam, baik pintu masuk maupun pintu keluar sebagaimana bea cukai pada saat ini.

8) *Kaffarah*

Kaffarah atau tebusan disebut denda, yakni tebusan atas suatu pelanggaran aturan syari'at dan Denda tersebut dimasukkan dalam pendapatan negara. Ada enam hal yang diterangkan tebusan-nya dalam syari'at Islam, yaitu:

- a) Tebusan untuk pelanggaran sumpah
- b) Tebusan untuk pelanggaran nadzar
- c) Tebusan pembunuhan
- d) Tebusan zhihar (suami, Engkau bagiku seperti punggung ibuku)
- e) Tebusan ila' (sumpah untuk tidak menggauli isteri)
- f) Tebusan karena ber-jima' di siang hari bulan Ramadhan
- g) Denda dalam haji.

Jika diklasifikasikan, jenis tebusan di atas dapat dibagi dua:

¹² *Ghanimah* adalah harta yang diperoleh dari kalangan nonmuslim karena peperangan. Sistem pendistribusiannya disebut *khumus* (seperlima). Dasar kewajibannya termaktub dalam QS. al-Anfal (8): 41.



- (1) Boleh memilih: tebusan sumpah, nadzar, ila', melakukan larangan ketika haji karena sakit, membunuh binatang buruan ketika haji, ada binatang yang serupa maupun tidak ada.
- (2) Tidak boleh memilih: tebusan zhihar, ber-jima' di siang hari Ramadhan, membunuh, meninggalkan kewajiban haji karena sakit ketika haji, terhalang haji tamattu' dan haji qiran, dan ber-jima' sebelum tahallul awal dalam haji.

9) Pinjaman

Pinjaman atau utang baik luar negeri maupun dalam negeri dalam Islam sifatnya adalah hanya sebagai penerimaan sekunder. Alasannya, ekonomi Islam tidak mengenal bunga, demikian pula untuk pinjaman dalam Islam haruslah bebas bunga, sehingga pengeluaran pemerintah akan dibiayai dari pengumpulan pajak atau bagi hasil. Dalam pengertian ini, Islam tidak melarang untuk melakukan utang-piutang asalkan tidak membebani pengutang, karena sifatnya hanya membantu dan harus segera diselesaikan dalam waktu yang singkat.

Sepanjang sejarah pemerintah Islam, negara pernah melakukan utang hanya dua kali, yaitu pada masa kepemimpinan Rasulullah saw dan kepemimpinan 'Umar ibn al-Khattab. Pinjaman-pinjaman yang pernah dilakukan meliputi pinjaman setelah penaklukan kota Makkah untuk pembayaran diyat kaum muslimin kepada Judzaimah atau sebelum pertempuran Hawazin sebesar 30.000 dirham kepada 'Abdullah ibn Rabi'ah, dan meminjam beberapa pakaian dan hewan-hewan tunggangan dari Sufyan ibn 'Umayyah¹³.

10) *Amwal Fadla*

Amwal fadla merupakan harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya¹⁴. Jadi mengenai sumber pendapatan negara (Baitul Mal) dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok: *pertama*, bersumber dari kalangan muslim (zakat, zakat fitrah, wakaf, *nawaib*, sedekah, dan *amwal fadla*). *Kedua*, penerimaan yang bersumber dari kalangan nonmuslim seperti *jizyah*, *kharaj*, dan *ushur*. Dan *ketiga*, penerimaan dari sumber lain seperti *ghanimah*, *fai'*, uang tebusan, hadiah dari pimpinan negara lain dan pinjaman pemerintah baik dari kalangan muslim maupun nonmuslim.

¹³ A. Karim Adiwarmanto, "Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 127.

¹⁴ Sairi Erfanie, "Kebijakan Anggaran Pemerintah", Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005, hlm. 145.



Secara sistematis sumber penerimaan pada zaman *khalifah* dan *Khulafaurrasyidin* dapat dilihat pada tabel Sumber Penerimaan Pemerintah Islam Menurut Sumbernya Sumber Penerimaan Pemerintah.

| Sumber Penerimaan Pemerintah Islam Menurut Sumbernya Sumber Penerimaan Pemerintah | | |
|--|---|---|
| Dari warga muslim | Dari warga nonmuslim | Dari Sumber lainnya |
| zakat, wakaf, sedekah, pajak pertanian | <i>Jizyah, kharaj, pinjaman, 'ushur</i> | Hadiah, <i>fa'i ghanimah</i> , uang tebusan, pinjaman |

Mengenai pengeluaran negara selama masa pemerintahan Rasulullah saw secara sistematis digunakan untuk hal-hal tertentu dan tersebut di bawah ini dalam tabel Pengeluaran Pada Pemerintahan Islam¹⁵.

| Primer | Sekunder |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Biaya pertahanan seperti persenjataan, unta dan persediaan ▪ Penyaluran zakat dan <i>ushur</i> kepada yang berhak menerimanya ▪ Pembayaran gaji untuk wali, qadhy, guru, imam, muadzin dan pejabat negara ▪ Pembayaran upah para sukarelawan ▪ Pembayaran utang negara | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah ▪ Jamuan untuk delegasi keagamaan, utusan suku dan negara serta biaya perjalanan ▪ Hadiah untuk pemerintah negara lain ▪ Pembebasan kaum muslimin yang menjadi budak ▪ Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh |

¹⁵ *Ibid*, hlm 51



Secara umum fungsi kebijakan fiskal adalah fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi perekonomian. Dalam hal alokasi, maka digunakan untuk apa sajakah sumber-sumber keuangan negara, sedangkan distribusi menyangkut bagaimana kebijakan negara mengelola pengeluarannya untuk menciptakan mekanisme distribusi ekonomi yang adil di masyarakat, dan stabilisasi adalah bagaimana negara menciptakan perekonomian yang stabil. Kebijakan fiskal dalam Sistem Ekonomi Kapitalis hanyalah merupakan suatu kebutuhan untuk pemulihan ekonomi (*economy recovery*) akibat krisis dan untuk menggenjot perekonomian.

Pembelanjaan pemerintah dalam koridor Negara Islam berpegang pada terpenuhinya pemuasan semua kebutuhan primer (*basic needs*) tiap-tiap individu dan kebutuhan sekunder dan luks (*al-hajat al-kamaliyyah*) nya sesuai kadar kemampuannya sebagai individu yang hidup dalam masyarakat. Menurut al-Maliky kebutuhan pokok yang disyariatkan oleh Islam terbagi dua. **Pertama**, kebutuhan-kebutuhan primer bagi setiap individu secara menyeluruh. Kebutuhan ini meliputi pangan (makanan), sandang (pakaian) dan papan (tempat tinggal). **Kedua**, kebutuhan-kebutuhan pokok bagi rakyat secara keseluruhan. Kebutuhan-kebutuhan katagori ini adalah keamanan, kesehatan dan pendidikan¹⁶.

Negara menjamin pendidikan dengan menyediakan tenaga pengajar (guru/dosen), tempat pendidikan dan berbagai fasilitas yang dibutuhkan untuk penyelenggaraannya. Jaminan akan pendidikan ini juga termasuk jaminan hidup yang layak bagi para guru. Pada masa Khalifah ‘Umar ibn al-Khattab, seorang guru diberi gaji 15 dinar setiap bulannya¹⁷. Di jaman kejayaan Islam dulu, sumber-sumber ekonomi terutama dari sumber daya alam, juga produksi barang dan jasa serta perkembangan sains dan teknologi belum semaju dan sebanyak seperti sekarang ini. Akan tetapi jaminan pendidikan gratis dengan berbagai fasilitasnya, serta taraf hidup para guru jauh lebih baik pada masa Islam dibandingkan masa hegemoni ekonomi Kapitalis sekarang.

Concern suatu Negara Islam harus lebih difokuskan kepada pendistribusian ekonomi secara merata. Dengan pendistribusian yang merata akan terjamin keadilan di tengah masyarakat, dan juga tidak akan ada jurang pemisah yang tajam antara si kaya dan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 90.

¹⁷ Satu dinar setara dengan 4,25 gram emas. Berarti 15 dinar setara dengan 63,75 gram emas. Misalkan harga emas Rp 100.000 pergram, maka gaji seorang guru di jaman Khalifah ‘Umar dengan nilai uang sekarang adalah Rp 6,375 juta perbulan.



miskin. Dengan prinsip keadilan tersebut, akan terjamin kebutuhan primer secara menyeluruh bagi tiap individu rakyat, di samping masing-masing individu akan mampu memenuhi kebutuhan sekundernya dan luksnya.

Karena perkara pemenuhan kebutuhan primer ini menjadi sasaran utama kebijakan fiskal dibandingkan anggaran yang lainnya, maka Negara tidak boleh melalaikan anggarannya di dalam Baitul Mal, sebab ia merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan dan merupakan hak setiap individu yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya akan pangan, sandang dan papan. Juga hak seluruh rakyat untuk mendapatkan jaminan keamanan, pendidikan dan pelayan kesehatan secara gratis. Bahkan jika Baitul Mal tidak mampu lagi membiayai anggaran ini, padahal perkara ini merupakan kewajiban negara terlepas apakah ada harta di dalam Baitul Mal ataukah tidak, maka kewajiban untuk membiayai anggaran perkara tersebut beralih kepada kaum Muslimin. Artinya, ada kewenangan negara untuk memungut pajak (*daribah*) terhadap kaum Muslimin yang mempunyai kelebihan harta¹⁸.

Dengan satu langkah kebijakan fiskal dalam penjaminan kebutuhan primer di atas, maka negara telah membangun suatu infrastruktur ekonomi dan dengan itu terbentuklah suatu karakteristik struktur perekonomian sehingga negara telah membuka satu pintu distribusi ekonomi yang adil, karena orang-orang yang kurang memiliki kemampuan dari sisi ekonomi disantuni oleh negara dengan penjaminan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokoknya. Juga setiap orang mendapatkan hak yang sama dalam keamanan akan hartanya, akan usahanya (pertanian, industri dan perdagangan, jasa, dan lain-lain), jiwanya dan keluarganya. Hak yang sama akan pendidikan, sehingga semua orang pada hakikatnya memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh ilmu dan keahlian (*skill*). Dengan ilmu dan keahlian inilah modal dasar bagi seseorang mencari nafkah bagi diri dan keluarganya, serta untuk meningkatkan kekayaannya.

Pengeluaran dalam negara Islam harus diupayakan untuk mendukung ekonomi masyarakat muslim. Jadi pengeluaran pemerintah akan diarahkan pada kegiatan-kegiatan pemahaman terhadap Islam dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sedangkan pendapatan pemerintah harus secara merata terdistribusikan kepada rakyat. Dalam QS. al-Dhariyat (51): 19 disebutkan, “*Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian.*” Sedangkan dalam QS. al-

¹⁸ Abdurrahman Al-Maliki, “*Politik Ekonomi Islam*”, Bangil: Al-Izzah, 2001, hlm. 56.



Baqarah (2): 219 Allah berfirman, “Dan mereka bertanya kepadanya apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah “yang lebih dari keperluan” demikianlah Allah menerangkan ayat-ayatnya kepadamu supaya kamu berpikir”. Juga, dalam QS. al-Hashr (59): 7 disebutkan, “Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu.”

Terdapat beberapa hadis Nabi yang menguatkan beberapa ayat di atas. Di antaranya adalah hadis dari AbuHurairah, Rasulullah bersabda, “Sebaik-baik sedekah adalah sesuatu yang (diberikan) dari seseorang yang tidak membutuhkan dan mulailah dari orang yang menjadi tanggunganmu.” Demikian pula al-Hakim meriwayatkan dari Abu al-Ahwash, bahwa Rasulullah bersabda, “Apabila engkau telah dianugerahi harta oleh Allah, maka hendaknya tanda-tanda nikmat dan kemudian (yang diberikan) Allah kepadamu tersebut ditambahkan.”

Berdasarkan ayat dan hadis tersebut, maka sudah menjadi kewajiban dan wewenang negara untuk berlaku bijak dan adil dalam mendistribusikan harta. Terkait kebijakan pengeluaran pemerintah, pengendalian anggaran yang efisien dan efektif merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah, yang dalam ajaran Islam dipandu oleh kaidah-kaidah syariah dan penentuan skala prioritas. Para ulama terdahulu telah memberikan kaidah-kaidah umum yang didasarkan dari al-Qur’an dan al-Sunnah dalam memandu kebijakan belanja pemerintah. Diantara kaidah-kaidah tersebut adalah:

- a. Pembelanjaan pemerintah harus dalam koridor *maslahah*.
- b. Menghindari *mashaqqah* (kesulitan) dan *mudharrat* harus didahulukan ketimbang melakukan pembenahan.
- c. Kaidah *al-ghaiurm bi al-gunmy*, yaitu kaidah yang menyatakan bahwa yang mendapatkan manfaat harus siap menanggung beban (yang ingin beruntung harus siap menanggung kerugian).
- d. Kaidah *malayatimm al-wajib illabihi fahuwa wajib*. Yaitu kaidah yang menyatakan bahwa “sesuatu hal yang wajib ditegakkan, dan tanpa ditunjang oleh faktor penunjang lainnya tidak dapat dibangun, maka menegakkan faktor penunjang tersebut menjadi waib hukumnya”.¹⁹

¹⁹ Umer Chapra, “*The Future of Economics: An Islamic Perspective*”, As-Syamil & Gravika, Jakarta, 2001, hlm. 288.



Kebijakan belanja umum pemerintah dalam sistem ekonomi syariah dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Belanja kebutuhan operasional pemerintah yang rutin.
2. Belanja umum yang dapat dilakukan pemerintah apabila sumber dananya tersedia.
3. Belanja umum yang berkaitan dengan proyek yang disepakati oleh masyarakat berikut sistem pendanaannya.

Adapun kaidah syariah yang berkaitan dengan belanja umum pemerintah mengikuti kaidah-kaidah yang telah disebutkan di atas. Secara rinci pembelanjaan negara harus didasarkan pada:

1. Prinsip efisiensi dalam belanja rutin. Yaitu mendapatkan sebanyak mungkin manfaat dengan biaya yang semurah-murahnya. Dengan demikian, akan jauh dari sifat mubazir dan kikir, di samping alokasinya harus sesuai syariah
2. Prinsip keadilan. Artinya, tidak hanya berpihak pada orang kaya saja dalam pembelanjaan.
3. Prinsip komitmen pada syariah dengan skala prioritas dari yang wajib, sunnah, mubah *atau darurat, hajiyyah, dan kamaliyyah.*

Terkait sistem anggaran yang islami, dalam sejarah perjuangan Rasulullah saw hanya tercatat sekali saja anggaran mengalami defisit, yaitu ketika jatuhnya kota Mekah. Utang pemerintah ini dibayar sebelum satu tahun, yaitu setelah usainya perang Hunain. Porsi alokasi dana untuk pembangunan infrastruktur cukup besar. Misalnya khalifah ‘Umar pada zamannya pernah memerintah ‘Amr ibn ‘As yang menjabat sebagai gubernur Mesir untuk membelanjakan minimal sepertiga dana Baitul Mal untuk pembangunan infrastruktur. Dia juga membangun kanal antara Kairo dan pelabuhan Suez untuk memfasilitasi pelayaran antara Hijaz dan Mesir, selain juga membangun dua kota bisnis Kufah dan Basrah.

B. Kebijakan Fiskal Negara Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam

a. Kebijakan Fiskal Negara Indonesia

Sistem kebijakan fiskal Negara Indonesia telah dinyatakan dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945: 1. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu; 2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang; 3. Macam-macam



dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang; 4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang; 5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan rakyat.

UUD 1945 di atas memberikan amanat kepada pemerintah agar senantiasa membuat kebijakan fiskal setahun sekali yang diformasikan dalam APBN. Untuk itu, kebijakan fiskal Negara Indonesia mengikuti asas berkala. Di samping itu, kebijakan fiskal juga menganut asas terbuka dan fleksibel. Terbuka karena melibatkan DPR sebagai wakil rakyat, dan fleksibel sebagaimana tercermin dalam ketentuan “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”. APBN berasal dari Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang telah disetujui oleh DPR. RAPBN tersebut dibuat oleh Menteri Keuangan bersama ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Pappenas).

APBN mencakup penerimaan dan pengeluaran negara. Penerimaan negara terdiri dari penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri terbagi juga atas penerimaan dari minyak bumi dan gas alam (migas) dan penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam seperti penerimaan pajak, baik langsung maupun tidak langsung, dan penerimaan bukan pajak. Sembilan sumber penerimaan negara antara lain: pajak, restribusi, keuntungan dari berbagai perusahaan negara, denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah, sumbangan masyarakat untuk berbagai jasa diberikan oleh pemerintah, percetakan uang kertas, hasil dari undian negara, pinjaman dari luar negeri maupun dalam negeri dan hibah.

Upaya pengklasifikasian penerimaan migas dan nonmigas menunjukkan adanya ketergantungan keuangan negara pada kekayaan alam: padahal, kekayaan alam itu terbatas dan dapat habis. Ketergantungan berisiko tinggi, terutama jika ada tekanan atas harga minyak tanah dari dunia internasional. Peristiwa tersebut pernah dialami oleh pemerintah Indonesia (orde baru) sehingga memaksa dilakukannya deregulasi perpajakan. Untuk itu, pemerintah harus menggalakkan sumber penerimaan di luar migas.



Pajak atau pungutan lain yang diterima oleh pemerintah harus didasarkan pada Undang-Undang. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari pihak pemerintah. Selain berfungsi sebagai alat anggaran, pajak juga digunakan sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian. Penting pula dicatat bahwa pemungutan pajak di Indonesia menggunakan sistem self-assesment, yaitu masyarakat wajib pajak diberi kepercayaan sepenuhnya untuk menghitung, membayar dan melapor sendiri pajak yang terhutang.

Asas keadilan dan pemerataan dalam pemungutan pajak dapat ditunjukkan oleh sistem progresif terhadap pajak penghasilan sehingga semakin besar penghasilan wajib pajak, semakin besar pula pajak yang dikenakan. Hal itu ditenggarai oleh dua sebab. Pertama, administrasi perpajakan masih terbuka terhadap praktik tawar-menawar sehingga cukup banyak orang yang berhasil menghindari pajak, terutama golongan berpendapatan tinggi. Kedua, kebijakan pemerintah lebih melindungi golongan berpendapatan tinggi. Oleh karena itu, sering terjadi pemungutan pajak atas pendapat karyawan, bukan pendapatan milik perusahaan. Pemungutan pajak juga mengenal penghasilan bebas (tidak terkena) pajak serta pengecualian dalam pajak. Hal itu berarti terdapat kriteria tertentu yang dikenakan pajak dan tidak dikenakan pajak. Harta yang menjadi milik negara atau milik umum tidak dikenai pajak.

Sementara itu, pengeluaran negara dalam APBN terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, subsidi, bunga dan cicilan hutang serta pengeluaran rutin lainnya. Demikian pula pengeluaran pembangunan diarahkan untuk pembiayaan dan bantuan proyek. Seluruh jenis pengeluaran tersebut, jika dinilai dari sisi fungsinya, dapat diklasifikasi menjadi lima macam. Pertama, pengeluaran yang *self-liquidating*, sebagian atau seluruhnya. Artinya, pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa atau barang yang bersangkutan, misalnya pengeluaran untuk perusahaan negara atau proyek-proyek produktif barang ekspor. Kedua, pengeluaran yang produktif. Artinya, pengeluaran yang dilakukan dengan mewujudkan keuntungan ekonomis bagi masyarakat. Sehingga, secara tidak langsung, dapat meningkatkan jumlah pajak, misalnya pengeluaran untuk pertanian, pendidikan, dan sebagainya. Ketiga, pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat, misalnya pengeluaran untuk bidang pariwisata dan penanggulangan bencana. Keempat, pengeluaran yang



merupakan pemborosan, misalnya pengeluaran untuk biaya perang. Kelima, pengeluaran yang merupakan penghematan di masa mendatang, misalnya pengeluaran untuk membuka lapangan kerja.

Secara yuridis, pengeluaran negara harus diarahkan untuk tujuan negara. Tujuan negara Indonesia termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat. Pertama, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kedua, memajukan kesejahteraan umum. Ketiga, mencerdaskan kehidupan bangsa. Keempat, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dengan demikian, prioritas distribusi keuangan negara harus diarahkan kepada bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan, pendidikan, dan politik dalam negeri maupun luar negeri.

b. Kebijakan Fiskal Negara Indonesia; Perspektif Ekonomi Islam

Kebijakan Fiskal Negara Indonesia tidak didasarkan pada hukum agama melainkan pada peraturan perundang-undangan. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan idiil dan konstitusional bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Walaupun demikian Pancasila dan UUD 1945 masih mengakui eksistensi agama yang berarti pula hukum agama. Oleh karena itu, kebijakan fiskal yang bertentangan dengan tujuan hukum agama berarti tidak sesuai dengan kehendak Pancasila dan UUD 1945. Sementara itu, ekonomi Islam merupakan bagian hukum agama yang mengatur segala kebutuhan masyarakat. Keterlibatan masyarakat ini, menjadikan ekonomi Islam tidak selalu tergantung pada nash secara tekstual, namun memberikan peluang ijtihad lebih besar, serta tidak melibatkan iman dan niat. Sekalipun demikian, ekonomi Islam harus dalam koridor “menghilangkan bahaya dan menarik kemaslahatan” (dar al-mafasid wa jalb al-masalih) sebagai tujuan agama.

Atas dasar itu, semua pungutan yang ditetapkan dengan Undang-undang, dan menjadi penerimaan negara masih dibenarkan syariah. Bahkan Nabi SAW. Memberi amanat kepada pemerintah untuk memungut harta selain zakat. Dalam hal ini, khalifah Umar memberlakukan pajak al-ashur yang tidak pernah ditunjukkan oleh al-Quran maupun Sunnah. Taqy al-Din al-Nabhani menyimpulkan bahwa pemerintah diperbolehkan mengenakan pungutan tambahan selama kebutuhan rakyat belum terpenuhi oleh negara. Tujuan pemungutan pajak oleh pemerintah Negara Indonesia tidak berbeda dengan tujuan pemungutan pajak dalam negara Islam. Di samping sebagai penerimaan negara,



pemungutan pajak juga dimaksudkan untuk meratakan pendapatan penduduk. Nabi SAW bersabda: “zakat dipungut dari orang-orang kaya untuk orang-orang fakir”. Di sini penulis, menyamakan tujuan zakat dengan pajak karena keduanya bersifat progresif, yakni pemungutan dikenakan atas penghasilan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, masyarakat ekonomi lemah tidak dipungut pajak atau zakat, bahkan mereka akan mendapatkan bagian dari zakat atau pajak tersebut.

Selain pajak, sumber penerimaan yang terbesar bagi Negara Indonesia adalah penjualan minyak bumi dan gas alam (migas). Minyak adalah termasuk kebutuhan pokok masyarakat. Oleh karena itu, minyak tidak boleh dikuasai swasta, melainkan harus menjadi milik negara. Hal itu telah ditegaskan oleh UUD 1945 pasal 33 ayat 2 dan 3.

- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal di atas dijelaskan oleh pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 yang menyatakan hak penguasaan negara meliputi: pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; kedua, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar itu, negara berhak mengelola serta memelihara sumber daya alam yang menjadi hajat hidup masyarakat, sekaligus dapat memungut retribusi atas masyarakat yang menggunakannya. Apabila sumber daya alam itu memiliki nilai produktif, negara diharuskan membelanjakannya untuk kepentingan umum. Kebijakan seperti itu pernah dilakukan khalifah Umar atas tanah Sawad di Irak. Hasilnya adalah negara diuntungkan dengan penerimaan sekitar seratus juta dirham. Penguasaan tersebut sejalan dengan kebijaksanaan Nabi SAW. Yang pernah memberikan tambang kepada Abyad ibn. Hamal. Lalu, ia menarik kembali tambang itu setelah ada laporan bahwa tambang tersebut potensi dan hasilnya sangat melimpah bagaikan air yang mengalir. Hadis tersebut dapat menjadi dasar atas kebijakan pemerintah Negara Indonesia berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Kebijakan fiskal lain yang patut disorot adalah hutang luar negeri dan undian negara. Kedua kebijakan ini tidak pernah dilakukan oleh pemerintah Islam pada masa nabi



saw dan khulafa" al-rashidin. Kebutuhan negara pada masa klasik dapat dipenuhi dengan melakukan ekspansi atas negara lain. Ekspansi ini tidak dapat dilakukan oleh pemerintah Negara Indonesia mengingat negara Negara Indonesia terikat oleh hukum internasional. Oleh karena itu, jalan keluarnya adalah mencari pinjaman dari luar negeri; padahal pinjaman tersebut memberi bunga yang tidak sedikit. Di kalangan ahli hukum Islam, bunga pinjaman tersebut hingga kini masih diperdebatkan.

Berbeda dengan pinjaman luar negeri, undian negara secara yuridis dan sosiologis tidak dapat diterima oleh masyarakat karena dianggap sebagai perjudian. Untuk itu, penerimaan negara melalui undian dianggap ini tidak berlangsung lama. Dengan demikian, undian sebagai penerimaan negara harus ditolak karena banyak mengandung bahaya sehingga bertentangan dengan hukum Islam.

Dalam hal pengeluaran keuangan negara, tidak ada perbedaan yang signifikan antara negara dan Negara Indonesia. Sekalipun kebijakan fiskal Negara Indonesia didasarkan pada ijtihad semata, orientasi pengeluaran negara diarahkan untuk kemakmuran negara. Kemakmuran negara tersebut mencakup dua sasaran pokok, keamanan dan kesejahteraan rakyat. Kedua sasaran tersebut telah diamanatkan oleh UUD 1945 kepada pemerintah Negara Indonesia atau al-Quran kepada pemerintahan Islam. Dengan demikian, stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi mutlak harus dikedepankan oleh setiap negara.

c. Kebijakan Fiskal Negara Islam dalam Konteks Keindonesiaan

Sekalipun Negara Indonesia dan negara Islam masa Nabi SAW. Dan al- Khulafa" al-Rashidin dipisahkan oleh masa yang cukup lama serta dihalangi oleh budaya yang yang berbeda, syari"ah Islam, sebagaimana watak aslinya, tetap lentur untuk segala masa dan daerah. Asumsi tersebut mengandung pemahaman bahwa kebijakan fiskal negara Islam awal dapat direformulasi sesuai dengan tatanan hukum dan budaya masyarakat Indonesia.

Sumber penerimaan negara Islam yang tidak diterapkan di Negara Indonesia adalah al-ghanimah. Sumber-sumber penerimaan negara yang lain, bagi penulis, telah diterapkan oleh pemerintah Negara Indonesia. Hanya saja, mekanisme penerapan itu berbeda dengan apa yang telah dilakukan negara Islam awal. Walaupun demikian, asas dan tujuan pemungutannya banyak memiliki kesamaan.

Al-'ashur, misalnya, merupakan pajak yang dikenakan untuk perlindungan bagi para para importir yang dipungut oleh seorang ashir dalam yuridiksi negara Islam. Pungutan itu berbeda antara muslim dan nonmuslim. Alasannya adalah karena umat Islam



telah dikenai zakat sehingga pungutannya lebih kecil dari umat nonmuslim. Selain itu, permohonan perlindungan oleh saudagar nonmuslim kepada pemerintah Islam lebih besar. Di Indonesia pajak al-‘ashur ini dapat disamakan dengan pajak pertambahan nilai (PPn). Obyek pajak pertambahan nilai tidak hanya berupa barang, tetapi juga jasa penyerahan barang. Pajak pertambahan nilai juga memungut biaya pada tiap tahap pertambahan nilai suatu barang meskipun bahan barang tersebut tidak diimpor dari luar negeri. Persamaannya dengan al-ashur terletak pada obyek pajak yang berupa barang impor dan tujuannya untuk menjaga perdagangan dalam negeri. Dengan demikian pajak pertambahan nilai lebih luas cakupannya dibanding al-ashur

Sebagaimana al-kharraj juga dapat disamakan dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Tanah merupakan obyek pajak al-kharraj maupun pajak bumi dan bangunan. Negara Islam awal belum mengenal industrialisasi sehingga obyek pajaknya hanya tanah, sedangkan negara Negara Indonesia mengenakan tanah dan bangunan karena pemanfaatan tanah tidak hanya untuk pertanian, tetapi juga untuk mendirikan perusahaan dan kantor. Demikian pula, besarnya pungutan al-kharraj atau pajak bumi dan bangunan tergantung pada kebijaksanaan pemerintah. Keduanya dipungut agar masyarakat senantiasa mendayagunakan tanah serta tidak terjadi distribusi tanah yang tidak terkendali. Perlu juga dicatat bahwa pajak bumi dan bangunan bersifat regresif, yakni pajak dikenakan kepada setiap warga negara yang memiliki tanah atau bangunan. Berbeda dengan al-kharraj yang diberlakukan atas tanah yang telah dikuasai oleh negara Islam.

Berbeda dengan al-ashur dan al-kharraj yang tidak membedakan muslim dengan nonmuslim, al-jizyah justru dikenakan atas umat nonmuslim. Al-jizyah dapat dipungut manakala negara Islam memiliki kekuasaan penuh atas umat nonmuslim serta tidak adanya kesepakatan dunia internasional untuk menolak ekspansi terhadap negara lain. Surat al-Taubah: 29 yang menjadi landasan bagi al-jizyah diturunkan setelah Nabi SAW. Melakukan hijrah (Madaniyah, yakni Arabia dan menaklukkan negara Islam yang baru saja berdiri).

Umumnya para ahli tafsir mengajukan keunggulan dan kemuliaan Islam sebagai alasan penarikan al-jizyah terhadap umat agama lain yang dianggap sebagai ajaran yang rendah dan sesat. Sementara itu, ahli fikih mazhab Syafii dan Ibn al-Qayyim menafsirkan al-sighar dengan kepatuhan pada ketetapan hukum Islam. Artinya, penduduk yang ditaklukkan harus mengikuti berbagai ketentuan hukum Islam. Penulis sendiri lebih



menerima penafsiran yang terakhir, karena penghinaan umat agama lain, apalagi memaksa mereka untuk mengikuti Islam, jelas bertentangan dengan ajaran Islam.

Penarikan al-jizyah terhadap laki-laki dewasa nonmuslim yang mampu, secara khusus menunjukkan tidak adanya hubungan keimanan dalam pengadaan al-jizyah. Al-jizyah hanya mempertimbangkan aspek kesejahteraan warganegara. Dalam hal ini, M. Abdul Mannan menulis:

“Dalam lingkungan sosio-ekonomik yang primitif, penarikan al-jizyah mungkin adalah pilihan terbaik, karena hal ini sesuai dengan prinsip keadilan yang alami. Setiap warganegara harus membayar kewajibannya guna pemeliharaan keamanan dalam negeri dan pencegahan serbuan dari luar, tidak peduli apakah ia muslim atau nonmuslim”.

Sejarah juga mencatat, khalifah Umar pernah mengembalikan al-jizyah karena negara Islam tidak lagi sanggup melindungi keamanan nonmuslim. Bahkan, penduduk nonmuslim yang ikut berperang membela negara dibebaskan dari pungutan al-jizyah. Fenomena tersebut akan menguatkan keterkaitan al-jizyah dengan kewajiban warganegara dalam membela negara, bukan al-jizyah dengan agama warganegara.

Dalam konteks Indonesia, al-jizyah dapat disamakan dengan pajak penghasilan (PPh) yang dipungut dari umat Islam maupun nonmuslim. Kedua pungutan tersebut dikenakan atas penghasilan warganegara sehingga masyarakat yang mendapat penghasilan rendah tidak dibebankan pajak (progresif). Dalam negara Islam, al-Jizyah merupakan perimbangan pungutan zakat atas umat Islam. Ketika Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat telah disahkan oleh MPR, umat Islam Indonesia tidak terbebani lagi pembayaran pajak dan zakat. Dalam pasal 22 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dinyatakan bahwa pembayaran zakat secara otomatis mengurangi beban pajak. Apabila kebijakan itu diimplementasikan, niscaya terdapat keadilan antara umat muslim dan nonmuslim.

Penyatuan pajak dalam zakat menghendaki adanya kewenangan pengelolaan zakat oleh Kementerian Keuangan. Untuk itu, zakat terlebih dulu harus dipahami sebagai kewajiban sosial umat Islam. Zakat harus diletakkan dalam wacana mu‘amalah daripada ibadah sebab zakat merupakan sendi pokok ajaran Islam yang menyangkut sosial ekonomi dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, merata materiil dan spirituil. Nash yang menjelaskan zakat, baik mengenai sumbernya maupun



distribusinya, terbuka untuk dilakukan ijtihad interpretatif. Ijtihad tersebut harus diupayakan sesuai dengan konteks masyarakat yang dihadapi.

Berangkat dari pemahaman zakat sebagai wacana sosial, pemerintah Negara Indonesia dapat menjadikan zakat sebagai sumber penerimaan negara. Hanya saja, distribusi zakat tersebut harus dialokasikan untuk kesejahteraan masyarakat bawah, baik muslim maupun nonmuslim. Untuk itu, dana zakat zakat harus dipisahkan dari sumber penerimaan yang lain. Adapun sumber yang lain, seperti gaji dan tunjangan pegawai, belanja barang dan sebagainya.

V. PENUTUP

A. Simpulan

1. Sumber pemasukan tetap bagi negara Islam sudah sangat jelas adalah *fai'*, *ghanimah*, *kharaj*, *jizyah* (pemasukan dari hak milik umum dengan berbagai macam bentuknya); kemudian pemasukan dari hak milik negara seperti *'ushur* dan *khumus*. Zakat merupakan alat bantu sosial mandiri yang menjadi kewajiban moral bagi orang kaya untuk membantu mereka yang miskin dan terabaikan. Dengan semua skema jaminan sosial di atas, seyogyanyalah kemelaratan dan kemiskinan dapat terhapuskan dari masyarakat muslim. Dalam Islam, kebijakan fiskal merupakan suatu kewajiban negara dan menjadi hak rakyat sehingga kebijakan fiskal bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, tetapi lebih pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil. Beberapa jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah merupakan reformulasi pajak yang diterapkan pada masa awal Islam. Sistem kebijakan fiskal Negara Indonesia selama ini masih dalam koridor syari'ah. Hanya saja, implementasi sistem tersebut masih jauh dari yang diharapkan, jika tidak dikatakan bertolak belakang.

B. Saran

1. Pemerintah Indonesia semestinya menggali dari sumber-sumber pendapatan dalam fiskal islam dan melakukan kebijakan-kebijakan strategis yang sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam, dalam operasionalnya tetap patuh pada



syariah. Dengan melakukan terobosan-terobosan yang progresif serta taat syariah diharapkan pendapatan negara akan optimal serta kesejahteraan rakyat akan terjamin.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- A.Karim Adiwarmanto, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam* (Bangil: Al-Izzah, 2001)
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djemabatan, 1996)
- Heri Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar*, Ekonosia, Yogyakarta, 2004.
- Mardiasmo, *Perpajakan*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1991)
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta 1999.
- Muhammad Saddam, *Ekonomi Islam*, Gramedia, Jakarta 2002
- Ratna Dewi Sofiani, *Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat* Makalah FE-UI (Jakarta: 2003).
- Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005.
- Samuelson dan William D. Nordhaus, *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas*, terj. Haris. Munanda, Erlangga, Jakarta, 1997.
- Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: BPFE, 1992)
- Taqiyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, Risalah Gusti, Surabaya, 1996.
- Thomas W. Arnold, *The Preaching of Islam*, (Delhi: Low Price Publications, 1995)
- Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective*, As-Syamil & Gravika, Jakarta, 2000.