

Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

Ihda Aini

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, IAIN Padangsidempuan

E-mail penulis Korespondensi: ihdi.aini@yahoo.co.id

Article Info:

Revised Oct 15, 2019

Accepted Nov 20, 2019

Published online Dec 25, 2019

Kata Kunci/Keywords:

Kebijakan Fiskal; Fiskal

Islami; Penerimaan;

Belanja Negara

Abstrak:

Kebijakan fiskal berarti kebijakan untuk mengatur pendapatan dan pengeluaran negara dalam rangka menjaga stabilitas dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Instrument kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Literatur fiskal modern ternyata tidak satupun membicarakan masalah etika, terkecuali pada teori distribusi. Itupun sebatas teori distribusi. Di sisi lain, tidak benar mengatakan bahwa konsep ekonomi Islam yang telah ada sejak pemerintahan Islam Madinah merupakan konsep siap pakai yang tinggal dijadikan alternatif pengganti sistem fiskal modern. Penerimaan begitu saja dari konsep klasik fiskal Islam tanpa mereformulasikan dalam konteks kontemporer hanya akan memutar waktu ke zaman primitif. Bila hanya menerima zakat sebagai tulang punggung fiskal Islam, lalu menolak pajak, maka hal itu hanya akan berujung pada konsep fiskal Islam yang utopis. Hal yang perlu dilakukan untuk masing-masing sistem fiskal adalah mengambil kelebihan di masing-masing sistem, lalu mengombinasikannya. Dalam artian, fiskal modern menerima gagasan-gagasan etika dan fiskal Islam mengadopsi gagasan-gagasan teoritis dan aplikatif fiskal modern.



This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2019 by author

Pendahuluan

Kebijakan fiskal diartikan sebagai langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam perbelanjaannya yang bertujuan mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi (Sukirno, 2006:184). Kebijakan fiskal mendapat perhatian serius dalam tatanan perekonomian Islam sejak awal. Dalam negara Islam, kebijaksanaan fiskal merupakan salah satu perangkat untuk mencapai tujuan syariah. Tujuan tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga keimanan, kehidupan, intelektualitas, kekayaan, dan kepemilikan.

Prinsip Islam tentang kebijakan fiskal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spritual pada tingkat yang sama. Kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dipengaruhi melalui insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah (melalui perpajakan, pinjaman atau jaminan terhadap pengeluaran pemerintah). Kebijakan fiskal dalam suatu negara tentulah diharapkan sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai Islam karena tujuan pokok agama Islam adalah mencapai kesejahteraan umat manusia secara keseluruhan (Rozalinda, 2014:210).

Dalam ekonomi konvensional, kebijakan fiskal dapat diartikan sebagai langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam pembelanjaan yang dalam konsep makro disebut dengan *government expenditure* (Nasution, 2006:203). Tujuannya tentu untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi negara. Kebijakan fiskal islami dengan konvensional sebenarnya memiliki kesamaan dalam segi tujuan secara umum, yaitu sama-sama menganalisis dan membuat kebijakan ekonomi. Tujuan dari semua aktivitas ekonomi -bagi semua manusia- adalah untuk memaksimalkan kesejahteraan hidup manusia, dan kebijakan publik adalah suatu alat untuk mencapai tujuan tersebut.

Meskipun antara kebijakan fiskal islami dan konvensional ada kesamaan, namun keduanya memiliki perbedaan yang sangat prinsipil. Jika dalam sistem konvensional, konsep kesejahteraan hidup yang ingin dicapai adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum bagi individu dalam kehidupan tanpa memandang

kebutuhan spiritual manusia, maka dalam sistem Islam konsep kesejahteraannya sangat luas, meliputi kehidupan di dunia dan di akhirat serta peningkatan spiritual lebih ditekankan daripada pemilikan material. Dapat dipahami, kebijakan fiskal dalam Islam bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai materil dan spirituil pada tingkat yang sama.

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan Fiskal Islami

Kebijakan fiskal menurut ekonomi Islam diharapkan melaksanakan fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi dalam suatu negara yang mempunyai ciri khas tertentu dari nilai orientasi, dimensi etik dan sosial dalam pendapatan dan pengeluaran negara Islam. Sistem perpajakan Islam harus menjamin bahwa hanya golongan kaya dan makmur yang mempunyai kelebihanlah yang memikul beban utama pajak. Adapun ciri kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam adalah (Rozalinda, 2014:211):

1. Pengeluaran negara dilakukan berdasarkan pendapatan, sehingga jarang terjadi defisit anggaran.
2. Sistem pajak proporsional, pajak dalam ekonomi Islam dibebankan berdasarkan tingkat produktifitas. Misalnya kharaj, besarnya pajak ditentukan berdasarkan tingkat kesuburan tanah, metode irigasi maupun jenis tanaman.
3. Penghitungan zakat berdasarkan hasil keuntungan bukan pada jumlah barang. Misalnya zakat perdagangan, yang dikeluarkan zakatnya adalah hasil keuntungan, sehingga tidak ada pembebanan terhadap biaya produksi.

Pada masa kenabian hingga masa kekhalifahan, kaum muslimin cukup berpengalaman dalam menerapkan beberapa instrument sebagai kebijakan fiskal yang diselenggarakan pada lembaga baitulmal. Sejarah Islam telah mencatat bagaimana perkembangan peran kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam, mulai dari zaman awal Islam sampai kepada puncak kejayaan Islam pada zaman pertengahan. Setelah zaman pertengahan, seiring dengan kemunduran-kemunduran dalam pemerintahan Islam yang ada pada waktu itu, maka kebijakan fiskal islami sedikit demi sedikit mulai ditinggalkan dan digantikan dengan kebijakan fiskal lainnya dari sistem ekonomi sekarang yang dikenal dengan sistem ekonomi konvensional.

Instrumen Kebijakan Fiskal

Dalam perspektif ekonomi konvensional, Adiwarman A. Karim menjelaskan bahwa dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) terdapat beberapa instrumen (alat) dan cara yang digunakan untuk menghimpun dana guna menjalankan pemerintahan, antara lain (Karim, 2007:255-257):

1. Melakukan Bisnis

Pemerintah dapat melakukan bisnis seperti perusahaan lainnya, misalnya dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Seperti halnya perusahaan lain, dari perusahaan negara ini diharapkan memberikan keuntungan yang dapat digunakan sebagai salah satu sumber pendapatan negara.

2. Pajak

Penghimpunan dana yang umum dilakukan adalah dengan cara menarik pajak dari masyarakat. Pajak dikenakan dalam berbagai bentuk seperti pajak pendapatan, pajak penjualan, pajak bumi dan bangunan, dan lain-lain. Pajak yang dikenakan kepada masyarakat tidak dibedakan terhadap bentuk usahanya sehingga dapat menimbulkan ketidakstabilan. Pajak juga dibebankan oleh produsen kepada konsumen dengan menaikkan harga barang/jasa.

3. Meminjam Uang

Pemerintah dapat meminjam uang dari masyarakat atau sumber-sumber yang lainnya dengan syarat harus dikembalikan di kemudian harinya. Masyarakat harus mengetahui dan mendapat informasi yang jelas bahwa di kemudian hari mereka harus membayar pajak yang lebih besar untuk membayar utang yang dipinjam hari ini. Meminjam uang hanya bersifat sementara dan tidak boleh dilakukan secara terus-menerus.

Dalam perspektif ekonomi Islam, kebijakan fiskal memiliki dua instrument. Pertama: Kebijakan pendapatan, yang tercermin dalam kebijakan pajak. Kedua: Kebijakan belanja (pengeluaran). Kedua instrument tersebut akan terlihat dalam anggaran belanja negara. Instrument kebijakan pendapatan (sumber penerimaan negara) terdiri dari zakat, kharaj (pajak bumi/tanah pertanian), usyur (pajak perdagangan/bea cukai), jizyah (pajak yang dikenakan pada kalangan non muslim), ghanimah (harta rampasan perang), khums,

Ihda Aini

Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

fai, kaffarat, dan pendapatan lain yang bersumber dari usaha yang halal (Suprayitno, 2011:159). Pemungutan zakat, kharaj, jizyah dan berbagai sumber pendapatan negara lainnya itu mempunyai dasar sesuai dengan ajaran Islam, baik yang terdapat dalam al-Qur'an maupun sunnah. Dengan demikian perintah membayar pajak-pajak tersebut dalam Islam merupakan tindakan religius yang didorong untuk menciptakan kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat baik Muslim maupun non Muslim (Rozalinda, 2014:212).

Dalam sejarah Islam, kebijakan fiskal menempati posisi strategis dalam rangka membangun tata kelola keuangan negaradengan terencana dan terarah. Adiwarmanto Azwar Karim dalam bukunya Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam, menyebutkan bahwa paling tidak instrument kebijakan fiskal yang terekam di awal pemerintahan Islam sebagai berikut:

- a. Peningkatan pendapatan nasional dan tingkat partisipasi kerja. Sebagai pemimpin, Rasulullah telah mengantongi langkah-langkah perencanaan untuk memulai intensifikasi pembangunan masyarakat. Ukhuwwah islamiyah, persaudaraan sesama muslim, antar golongan Muhajirin dan golongan Anshor dijadikan kunci oleh Rasulullah untuk meningkatkan pendapatan nasional. Hal ini menyebabkan terjadinya distribusi pendapatan yang berimplikasi pada peningkatan permintaan total di Madinah. Selain itu, persaudaraan ini berdampak positif terhadap tersedianya lapangan kerja, terutama bagi kaum Muhajirin. Dalam aplikasinya, menggunakan akad muzara'ah, musaqah, dan mudharabah.
- b. Kebijakan Pajak. Penerapan kebijakan pajak yang dilakukan Rasulullah seperti *kharaj*, *jizyah*, *khums*, dan zakat menyebabkan terciptanya kestabilan harga dan mengurangi tingkat inflasi. Pajak ini, khususnya *khums*, mendorong stabilitas pendapatan dan produksi total pada saat terjadi stagnasi dan penurunan permintaan penawaran agregat. Kebijakan ini juga tidak menyebabkan penurunan harga ataupun jumlah produksi.
- c. Anggaran. Dalam menyusun anggaran, selalu diprioritaskan untuk pembelanjaan yang mengarah pada kepentingan umum, seperti pembangunan infrastruktur. Sehingga pada gilirannya, menciptakan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, nampak pada zaman Rasulullah, pengaturan APBN dilakukan secara cermat, efektif, dan efisien, menyebabkan jarang terjadinya defisit anggaran meskipun sering terjadi peperangan.
- d. Kebijakan Fiskal Khusus. Dalam menerapkan kebijakan fiskal secara khusus, Rasulullah melakukannya dengan berlandaskan dengan persaudaraan. Adapun instrument kebijakan yang diterapkan yaitu: *Pertama*, memberikan bantuan secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan kaum muslimin yang kekuarangan. *Kedua*, meminjam peralatan dari kaum non-muslim secara cuma-cuma dengan jaminan pengembalian dan ganti rugi bilateral terjadi kerusakan. *Ketiga*, meminjam uang tertentu dan diberikan kepada mu'allaf. *Keempat*, menerapkan kebijakan insentif untuk menjaga pengeluaran dan meningkatkan partisipasi kerja dan produksi kaum muslimin (Karim, 2016:152-155).

Kebijakan Anggaran Penerimaan Pemerintah

Secara umum sumber pemasukan negara dalam perspektif ekonomi Islam adalah zakat, kharaj (pajak pertanian), jizyah (pajak perorangan), khums (pajak harta rampasan perang), usyur (pajak perdagangan), warisan kalalah (orang yang tidak mempunyai ahli waris), kaffarat (denda), hibah dan pendapatan lain yang bersumber dari usaha yang halal. Beberapa sumber penerimaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. ZISWA (zakat, infak, sedekah, dan wakaf)

Zakat merupakan kewajiban untuk mengeluarkan sebagian pendapatan atau harta seseorang yang telah memenuhi syarat syariah Islam, guna diberikan kepada berbagai unsur masyarakat yang juga telah ditetapkan dalam syariat Islam. Sementara infak, sedekah, dan wakaf merupakan pemberian sukarela yang juga sangat dianjurkan dalam Islam. Dengan demikian ZISWA merupakan unsur-unsur yang terkandung dalam kebijakan fiskal (nasution, 2006:205). Salah satu tujuan penting kebijakan fiskal secara umum adalah memaksimalkan kesejahteraan hidup manusia, dan untuk mencapai kesejahteraan itu diperlukan adanya distribusi kekayaan berimbang dalam masyarakat, dan konsep dalam fikih zakat menyebutkan bahwa sistem zakat berusaha mempertemukan pihak surplus muslim dengan pihak defisit muslim. Hal demikian dengan harapan terjadi proyeksi pemerataan pendapatan antara surplus dan defisit muslim atau bahkan menjadi kelompok yang defisit (mustahik) menjadi surplus (muzakki). Bila hal yang demikian terjadi dalam masyarakat, maka dapat dikatakan harta dapat didistribusikan secara merata di masyarakat.

2. Kharaj

Kharaj adalah pajak yang dibebankan atas tanah yang dimiliki. *Kharaj* pertama kali diperkenalkan oleh Rasulullah adalah setelah perang khaibar. *Kharaj* atau pajak dipungut dari non-

Muslim ketika Khaibar dikuasai pada tahun ketujuh Hijrah. Ketika itu Rasulullah membolehkan orang-orang Yahudi memiliki tanahnya kembali dengan syarat mengeluarkan setengah dari hasil produksi Mutadho, 2013:33). Dalam perkembangannya, sebagaimana diungkapkan Adiwarmanto A. Karim, *kharaj* menjadi semacam pajak tanah seperti Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang dibayarkan oleh seluruh anggota masyarakat baik orang-orang muslim maupun orang-orang non muslim. Berbeda dengan sistem PBB, *kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat produktivitas dari tanah bukan berdasarkan *zoning* (penetapan daerah/ wilayah). Hal tersebut dengan mempertimbangkan karakteristik tanah/ tingkat kesuburan tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Kemudian yang menentukan jumlah besar pembayaran *kharaj* adalah pemerintah (Karim, 2016:257). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa untuk tanah yang bersebelahan sekalipun meski luas tanahnya samasementara jenis tanaman dan hasilnya berbeda, maka mereka akan membayar jumlah *kharaj* atau pajak yang berbeda pula. Sementara dalam PBB, pajak dikenakan terhadap setiap tanah dan bangunan yang merupakan hak milik dan dikenakan setiap tahun.

3. *Jizyah*

Jizyah merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan Non muslim sebagai kompensasi atas fasilitas sosial, ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang non Muslim selama mereka tetap pada kepercayaannya. Namun apabila mereka telah memeluk agama Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. *Jizyah* tidak wajib jika orang non Muslim yang bersangkutan tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya. Kewajiban membayar *jizyah* diatur dalam QS al-Taubah (9) ayat 29. Pada masa Rasulullah besarnya *jizyah* adalah 1 dinar per tahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Sedangkan ketentuan 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 (Rahmawati, 2016:37). Setelah peradaban Islam mengalami kemunduran, yakni setelah keruntuhan Islam di Turki Usmani dan Spanyol, istilah *jizyah* tidak ada lagi. Hal ini disebabkan daerah-daerah Islam telah dikuasai oleh non Muslim sehingga pajak terhadap warga non Muslim tidak ada lagi. Pada zaman modern, *jizyah* ini seperti pajak jiwa yang dikenakan pemerintah terhadap warga asing yang masuk dan menetap dalam wilayah kekuasaan suatu pemerintahan, yang mana istilah itu dikenal dengan Visa (Rozalinda, 2014:221).

4. *Khums*

Khums adalah dana yang diperoleh dari seperlima bagian dari harta rampasan perang (*ghanimah*). Tentang pengaturan alokasi harta rampasan perang ini diatur dalam Q.S. al-Anfal ayat 41. Dalam ayat ini ditentukan tata cara pembagian harta rampasan perang sebagai berikut: Seperlima untuk Allah dan Rasul-Nya (seperti untuk negara yang dialokasikan bagi kesejahteraan umum), untuk para kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan para musafir. Seperlima ini dikenal dengan istilah *khums*. Sedangkan yang empatperlima bagian lainnya dibagikan kepada para anggota pasukan yang terlibat dalam peperangan (Rozalinda, 2014:221). Ayat tersebut mengindikasikan bahwa dalam sistem ekonomi Islam dikenal adalah sistem *proportional tax*. Harta rampasan perang dikenakan "pajak" 20 % (*khumus*). Dalam menafsirkan "*ghanimtum min syai'*" (dari apa saja yang kamu peroleh) dalam Q.S. al-Anfal ayat 41 tersebut ada perbedaan pendapat di antara para ulama Sunni dan Syi'ah. Para ulama Syi'ah berpendapat bahwa sumber pendapatan apa saja harus dikenakan *khums* sebesar 20 % sedangkan ulama Sunni memandang ayat tersebut hanya berlaku untuk harta rampasan perang saja. Imam Abu Ubaid, sebagaimana dikutip Adiwarmanto A. Karim, menyatakan bahwa yang dimaksud *khums* itu bukan saja hasil dari perang tetapi juga barang temuan dan barang tambang (Karim, 2016:264).

5. 'Usyur

'*Usyur* adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk ke negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Pajak ini berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua

Ihda Aini

Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Pada mulanya, kebijakan pajak ini merupakan kebijakan resiprokal, untuk mengimbangi tindakan penguasa non-Muslim yang mengenakan pajak terhadap barang-barang dagangan kaum muslimin. Besarnya pajak ini bervariasi, 2,5 % bagi pedagang muslim, 5 % bagi pedagang kafir Dzimmi, dan 10 % bagi pedagang kafir Harbi (Amalia, 2005:38).

6. 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 (Rahmawati, 2016:39).

7. Penerimaan lain.

Ada yang disebut kaffarat yaitu denda, misalnya denda yang dikenakan kepada suami istri yang berhubungan di siang hari pada bulan puasa. Mereka harus membayar denda dan denda tersebut masuk dalam pendapatan Negara. Contoh lainnya adalah warisan *kalalah*, yaitu orang yang meninggal dan tidak mempunyai ahli waris, maka harta warisannya dimasukkan sebagai pendapatan negara.

Dari penjelasan di atas perlu dipahami bahwa setiap instrument memiliki karakteristiknya masing-masing. Dilihat dari aturan pemungutannya ada instrument fiskal yang sifatnya menjadi ketentuan yang mengikat (regulated), maksudnya instrument tersebut dikenakan pada objek pembayar tertentu dengan sanksi-sanksi tertentu dari Negara bagi yang tidak membayar kewajibannya, misalnya instrument zakat, kharaj, jizyah, dan usyur. Pada zakat, pemungutannya dilakukan hanya pada masyarakat yang harta wajib zakatnya melebihi batas nisab (batas minimal harta terkena zakat). Ada juga instrument yang bersifat sukarela seperti infaq, shadaqah dan wakaf. Sedangkan instrument yang bersifat kondisional dapat berupa khums, kaffarat, pinjaman dan lain-lain.

Begitu juga pada mekanisme penggunaan dana-dana tersebut. Ada instrument yang penggunaan dananya bersifat terikat dan bersifat tidak terikat atau bebas. Penggunaan yang bersifat terikat maksudnya penggunaan yang harus merujuk pada petunjuk yang telah ditetapkan oleh dalil-dalil syariat. Misalnya zakat, dimana penggunaan dananya hanya terbatas pada delapan golongan masyarakat (mustahik). Sedangkan penggunaan instrumen fiskal yang bersifat tidak terikat, artinya akumulasi dananya yang bersumber dari instrument tersebut dapat digunakan untuk hal-hal apa saja dalam pembangunan Negara, tergantung pada prioritas pembangunan yang ada. Misalnya dana yang bersumber dari kharaj, jizyah, infaq, shadaqah dan wakaf, serta penerimaan yang bersifat tidak terikat lainnya. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan terkait kebijakan pengeluaran dalam pemerintahan Islam pada pembahasan berikutnya.

Kebijakan Anggaran Belanja Pemerintah

Anggaran belanja pemerintah biasanya selalu disesuaikan dengan keadaan ekonomi pada masa tertentu. Pada dasarnya pemerintah haruslah berbelanja sesuai dengan pendapatannya, keadaan ini dinamakan dengan anggaran belanja berimbang. Akan tetapi apabila tingkat perekonomian baik, kesempatan kerja penuh tercapai, kenaikan harga seimbang, belanja negara dapat dihemat sehingga pemerintah dapat melakukan saving terhadap pendapatannya, maka keadaan ini dinamakan dengan anggaran belanja surplus. Sebaliknya, apabila tingkat kegiatan ekonomi rendah dan terdapat banyak pengangguran, kemiskinan, musibah dan lain sebagainya, maka pemerintah akan melakukan belanja yang melebihi pendapatannya. Dalam arti lain belanja pemerintah melebihi penerimaannya maka keadaan ini akan menimbulkan defisit anggaran (Rozalinda, 2014:205).

Di masa Nabi kebijakan anggaran masih sangat sederhana dan tidak serumit sistem anggaran modern. Hal ini sebagian karena telah berubahnya keadaan sosio-ekonomik secara fundamental, dan sebagian lagi karena negara Islam yang didirikan juga dilaksanakan oleh Rasulullah Saw. Negara yang menganut demokrasi, biasanya membuat anggaran belanja negara secara umum tiap tahun. Fakta anggaran belanja negara yang menganut demokrasi tersebut adalah bahwa anggaran belanjanya dinyatakan melalui peraturan yang disebut dengan peraturan anggaran belanja negara sekian tahunan. Kemudian ditetapkan sebagai peraturan setelah dibahas dengan parlemen. Di Indonesia misalnya, anggaran belanja negara tersebut dimuat dalam RAPBN

(Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang diajukan pemerintah kepada DPR untuk kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang APBN setiap tahunnya.

Anggaran modern merupakan suatu campuran rumit antara rencana dan proyek yang harus dilaksanakan dimasa depan, maupun melenyapkan kesulitan dan rintangan yang terdapat pada jalan pertumbuhan ekonomi negara. Negara Islam modern harus menerima konsep anggaran modern dengan perbedaan pokok dalam hal penanganan defisit anggaran. Negara Islam dewasa ini harus mulai dengan pengeluaran yang mutlak diperlukan dan mencari jalan dengan cara-cara untuk mencapainya, baik dengan rasionalisasi struktur pajak atau dengan mengambil kredit dari sistem perbankan atau dari luar negeri (Mannan, 1997:235). Oleh karena itu, di dalam Islam tidak mengenal pembuatan anggaran belanja negara tahunan sebagaimana yang terdapat dalam demokrasi, baik terkait dengan bab-babnya, pasal-pasal, maupun istilah-istilah dari pasal tersebut. Anggaran belanja dalam negara Islam tidak dibuat dalam bentuk tahunan, meskipun negara Islam mempunyai anggaran belanja tetap yang bab-babnya telah ditetapkan oleh syara' mengikuti pendapatan dan pengeluarannya (Nabhani, 1996:269).

Dapat diketahui bahwa selama masa Islam dini, penerimaan zakat dan sedekah merupakan sumber pokok pendapatan. Di zaman modern penerimaan ini tidak dapat memenuhi persyaratan anggaran yang berorientasikan pertumbuhan modern dalam suatu negara Islam. Diperlukan untuk mengenakan pajak baru, terutama pada orang yang lebih kaya demi kepentingan kemajuan dan keadilan sosial. As-Sunnah dengan jelas menyatakan tentang hal ini: "selalu ada yang harus dibayar selain zakat." Maka Rasulullah Saw. berpesan dan memerintahkan pengeluaran untuk kebajikan masyarakat. Sabdanya: "kekayaan harus diambil dari si kaya dan dikembalikan kepada si miskin" (HR. Bukhari) (Mannan, 1997:238). Setiap warga negara harus menyumbangkan keuangan negara sesuai dengan kemampuannya yaitu sesuai dengan pendapatnya. Menurut prinsip ekonomi, biaya pungutan pajak tidak boleh melebihi pendapatan dari pungutan pajak itu sendiri. Akan tetapi mengenai masalah zakat, pungutan zakat tidak memerlukan sistem organisasi yang lengkap yang membutuhkan biaya yang besar. Zakat merupakan bentuk ibadah seperti amalan shalat setiap hari atau berpuasa sehingga kebanyakan orang berlomba-lomba mau menunjukkan melaksanakan tanggung jawab ini secepat mungkin (Rahman, 1996:335).

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa sistem perekonomian mengenai anggaran belanja, ada suatu perbedaan yang mendasar mengenai sistem anggaran belanja Islam dengan modern. Islam menitik beratkan pada masalah pelayanan terhadap urusan umat, yang telah diserahkan oleh syara' dan ditetapkan sesuai dengan apa yang menjadi pandangan agama Islam. Berbeda dengan anggaran belanja modern lebih menekankan pada suatu campuran rumit antara rencana dan proyek.

Lebih lanjut, pembelanjaan pemerintah dalam koridor Negara Islam sebagaimana dikemukakan oleh Abdurrahman al-Maliki yang dikutip oleh Mustafa Edwin Nasution, yaitu negara menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan primer per individu secara menyeluruh, dan membantu dalam memenuhi kebutuhan sekunder dan tersiernya sesuai kadar kemampuannya. Jaminan pemenuhan kebutuhan primer ini meliputi: Pertama, jaminan kebutuhan-kebutuhan primer bagi setiap individu secara menyeluruh. Kebutuhan ini meliputi sandang (pakaian), pangan (makanan), dan papan (tempat tinggal). Kedua, jaminan kebutuhan-kebutuhan primer bagi rakyat secara keseluruhan. Kebutuhan-kebutuhan katagori ini meliputi keamanan, kesehatan dan pendidikan (Nasution, 2006:225-226).

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 Alquran dan Hadis dalam memandu kebijakan belanja pemerintah. Diantara kaidah-kaidah tersebut adalah (Nasution, 2006:223-224):

- a. Pembelanjaan pemerintah harus dalam koridor masalah;
- b. Menghindari *mashaqqah* (kesulitan) dan mudarat harus didahulukan ketimbang melakukan pembenahan;
- c. Mudarat individu dapat dijadikan alasan demi menghindari mudarat dalam skala umum;
- d. Pengorbanan individu dapat dilakukan dan kepentingan individu dapat dikorbankan demi menghindari kerugian dan pengorbanan dalam skala umum;
- e. Kaidah *al-ghiurnu bi al-gunny*, yaitu kaidah yang menyatakan bahwa yang mendapatkan manfaat harus siap menanggung beban (yang ingin beruntung harus siap menanggung kerugian);
- f. Kaidah "*ma la yatimnu al-wajibu illa bihi 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 wajib hukumnya".

Kaidah-kaidah tersebut dapat membantu dalam mewujudkan efektifitas dan efesiensi pembelanjaan pemerintah dalam Islam. Adapun kebijakan belanja umum pemerintah dalam sistem ekonomi Islam dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Belanja kebutuhan operasional pemerintah yang rutin;

Ihda Aini

Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam

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 (Nasution, 2006:223-224):

- a. Kebijakan belanja rutin harus sesuai dengan masalah umum, tidak boleh dikaitkan dengan kemaslahatan seseorang atau kelompok masyarakat tertentu, apalagi kemaslahatan pejabat pemerintah.
- b. Kaidah efisiensi dalam belanja rutin, yaitu mendapatkan sebanyak mungkin manfaat dengan biaya yang semurah-murahnya. Kaidah ini akan membawa pemerintah jauh dari sifat mubazir dan kikir, di samping alokasinya harus pada sektor-sektor yang sesuai syariah.
- c. Prinsip keadilan. Artinya, tidak hanya berpihak pada orang kaya saja dalam pembelanjaan.
- d. Prinsip komitmen dengan aturan syariah, maka alokasi belanja negaranya boleh pada hal-hal yang mubah dan menjauhi yang haram.
- e. Prinsip komitmen dengan skala prioritas syariah, dimulai dari yang wajib, sunnah, mubah atau darurat, hajiyyat, dan kamaliyyah.

Terkait dari beberapa kaidah tentang pembelanjaan dalam negara Islam di atas, kaidah-kaidah tersebut adalah hasil pemahaman dari ayat-ayat al-Quran dan Hadis Rasul, di antaranya:

1. Q.S. al-Dzariyat (51): 19 disebutkan, “*Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian.*”
2. Q.S. al-Baqarah (2): 219 yang artinya: “*...Dan mereka bertanya kepadamu apa yang mereka nafkahkan. Katakanlah “yang lebih dari keperluan” demikianlah Allah menerangkan ayat-ayatnya kepadamu supaya kamu berpikir.*”
3. Q.S. al-Hasyr (59): 7 disebutkan, “*...Supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu...*”

Terdapat juga beberapa hadis Nabi yang menguatkan beberapa ayat di atas. Di antaranya adalah hadis dari Abu Hurairah, Rasulullah SAW. 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.

Simpulan

Dari beberapa penjelasan di atas dapat diketahui bahwa kebijakan fiskal dapat diartikan sebagai langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam perbelanjaannya yang bertujuan mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi. Perbedaan mendasar dari kebijakan fiskal Islam dengan konvensional atau Modern adalah terkait kesejahteraan yang akan dicapai. Di mana konsep kesejahteraan hidup yang ingin dicapai dalam kebijakan fiskal konvensional atau modern adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum bagi individu dalam kehidupan tanpa memandang kebutuhan spiritual manusia, sementara dalam sistem Islam konsep kesejahteraannya sangat luas, meliputi kehidupan di dunia dan di akhirat serta peningkatan spiritual lebih ditekankan daripada pemilihan material.

Terkait Anggaran Penerimaan negara dalam fiskal Islam diperoleh melalui zakat, kharaj (pajak pertanian), jizyah (pajak perorangan), khums (pajak harta rampasan perang), usyur (pajak perdagangan), warisan kalalah (orang yang tidak mempunyai ahli waris), kaffarat (denda), hibah dan pendapatan lain yang bersumber dari usaha yang halal. Adapun mekanisme penggunaan dana-dana tersebut, ada instrument yang penggunaan dananya bersifat terikat seperti zakat dan ada pula yang bersifat tidak terikat. Terkait kebijakan anggaran belanja negara, ada suatu perbedaan yang mendasar mengenai sistem anggaran belanja Islam dengan modern. Islam menitik beratkan pada masalah pelayanan terhadap urusan ummat, yang telah diserahkan oleh syara' dan ditetapkan sesuai dengan apa yang menjadi pandangan agama Islam. Berbeda dengan anggaran belanja modern lebih menekankan pada suatu campuran rumit antara rencana dan proyek.

Daftar Rujukan

- Amalia, Euis. (2005). *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: Pustaka Asatruss.
- Karim, Adiwarman A. (2007). *Ekonomi Makro Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Karim, Adiwarman Azwar. (2016). *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Mannan, Abdul. (1997). *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Dhana Bakti Wakaf.

-
- Murtadho, Ali. (2013). Konsep Fiskal Islam dalam Perspektif Historis, *Economica*, Volume IV, Edisi 1 (Mei)
- Nabhani, Taqyiddin. (1996). *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*. Surabaya: Risalah Gusti.
- Nasution, Mustafa Edwin, dkk. (2006). *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam*. Jakarta: Kencana.
- Rahman, Azalur. (1996). *Doktrin Ekonomi Islam*. Yogyakarta: t.p.
- Rahmawati, Lilik. (2016). Sistem Kebijakan Fiskal Modern dan Islam. *Economicus Journal of Economics*, Volume 1, No. 1 (Desember)
- Rozalinda. (2014). *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sukirno, Sadono. (2006). *Makro Ekonomi Teori Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Suprayitno, Eko. (2011). *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional*. Yogyakarta: Graha Ilmu.