

Sistem Kebijakan Fiskal Modern dan Islam

Lilik Rahmawati

Dosen FEBI UINSA Surabaya | Lilik.Rahmawati@gmail.com

Abstrak : Tulisan ini berusaha untuk menjawab permasalahan terkait sistem kebijakan fiskal modern dan Islam. Catatan terhadap kebijakan fiskal modern adalah tidak dimasukkannya etika baik itu dalam tinjauan sistem maupun teorinya. Pemasukkan preferensi nilai tersebut, paling tidak dapat dijadikan upaya preventif untuk mencegah terjadinya krisis-krisis moral yang menjangkiti pelbagai institusi ekonomi pemerintah yang kemudian dapat mengurangi secara signifikan hasil-hasil fiskal ekonomi moderen dalam merekayasa perekonomian. Kesimpulan dari tulisan ini adalah bahwa secara umum kebijakan fiskal di Romawi, Yunani, Mesir Kuno dan India berada pada otoritas penguasa. Sedangkan dalam Islam, kebijakan fiskal merupakan suatu kewajiban negara demi menjadi hak rakyat, sehingga kebijakan fiskal bukan hanya sebagai suatu kebutuhan untuk perbaikan ekonomi maupun peningkatan kesejahteraan rakyat, tetapi lebih pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil. Sumber pemasukan tetap bagi negara Islam adalah 'fai', ghanimah, Kharaj, jizyah, 'ushur dan khumus. Sedangkan zakat merupakan alat bantu sosial mandiri yang menjadi kewajiban moral bagi orang kaya untuk membantu mereka yang miskin dan terabaikan.

Keywords : Kebijakan fiskal modern, sistem ekonomi Islam.

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

¹ Taqiyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), h. 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 manusia.² Terkait dengan pemenuhan kebutuhan manusia, maka dalam Islam telah diatur mekanismenya dalam suatu negara. Peran Negara Islam sangat signifikan dalam 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 perusahaan.³ 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-ubah.⁴

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 fiskal mengandung makna umum, artinya ia merupakan suatu gambaran yang bisa terjadi dalam berbagai sistem ekonomi.

² Heri Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Ekonosia, 2004), h. 124.

³ M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik* (Yogyakarta: BPFYogyakarta, 1997), h. 257.

⁴ Samuelson dan William D. Nordhaus, *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas*, terj. Haris Munandar (Jakarta, Penerbit Erlangga, , 1997), h. 346.

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.

Sangat tidak beralasan mengatakan bahwa, fiskal zaman pra Islam yang berkembang sejak tahun 30-an tidak menghasilkan hasil apa-apa. Tidak bisa dipungkiri, integrasi pasar pemerintah dan pasar swasta dalam perekonomian moderen telah membuktikan klaim efisiensi pasar yang dilihat dari kemakmuran material tidak pernah bisa dilakukan oleh perekonomian sosialis, sebagai pengkritik sejati kapitalisme. Akan tetapi fiskal ekonomi modern atau masa pra Islam bisa dijadikan lebih baik dengan dimasukkannya etika, baik itu dalam tinjauan sistem maupun teorinya.

Pemasukkan preferensi nilai tersebut, paling tidak dapat dijadikan upaya preventif untuk mencegah terjadinya krisis-krisis moral yang menjangkiti pelbagai institusi ekonomi pemerintah yang kemudian dapat mengurangi secara signifikan hasil-hasil fiskal ekonomi moderen dalam merelayasa perekonomian.

Bagaimanapun juga, luas dan banyaknya literatur fiskal moderen khususnya pada kajian teoritis rupanya tidak satupun yang membicarakan masaalah etika, terkecuali pada teori distribusi moderen, dan itupun hanya sebatas teori distribusi yang adil dianggap sebagai masalah kebijakan. Di sisi yang lain juga tidak benar mengatakan bahwa konsep ekonomi, khususnya kajian aplikatif fiskal Islam yang telah ada sejak pemerintahan Islam Madinah merupakan konsep 'siap pakai' yang tinggal dijadikan alternatif pengganti sistem fiskal moderen yang dituduh banyak meninggalkan lubang-lubang moral.

Penerimaan begitu saja dari konsep klasik fiskal Islam tanpa mereformulasikan dalam konteks kontemporer, hanya

akan memutar waktu ke zaman primitif, dan hal ini merupakan pelanggaran terhadap sunatullah atas perkembangan zaman. Untuk itu upaya untuk hanya menerima zakat sebagai tulang punggung fiskal Islam, dan menolak pajak, hanya akan berakibat pada konsep fiskal islam yang utopis seperti perekonomian sosialis.

Hal yang perlu dilakukan untuk masing-masing sistem fiskal adalah berupaya untuk 'berguru' pada satu sama lain, dimana fiskal moderen menerima gagasan-gagasan etika—terlepas ia mau atau tidak mengadopsi etika Islam—dan fiskal Islam mulai mempelajari gagasan-gagasan teoritis maupun aplikatif dalam fiskal moderen yang harus diakui lebih maju. Selanjutnya penilaian mana yang paling baik diantara sistem maupun teori fiskal Islam dan moderen, sangat tergantung dari sudut pandang yang dipakai.

Merujuk hal di atas, dalam tulisan ini selain akan dipaparkan tentang kebijakan fiskal masa pra Islam (modern), juga dipaparkan kebijakan fiskal masa Islam. Disamping itu dipaparkan juga peran negara dalam mendapatkan sumber-sumber pendapatan, kebijakan fiskal sebagai fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi perekonomian.

Kebijakan Fiskal di Romawi, Yunani, Mesir Kuno, dan India

Kajian-kajian para sarjana terhadap kebijakan fiskal di Romawi dan Mesir kuno diawali oleh S. H. Wallace. Ia berpendapat bahwa pajak telah dipraktekkan di Mesir oleh orang-orang Romawi. Orang Romawi memungut pajak produksi dari wilayah taklukan. Ada juga pajak tanah yang dipungut secara tunai dari tanah yang menghasilkan biji-bijian dan dalam bentuk uang dari tanah yang digunakan pertamanan.⁵ Salah satu pajak kuno yang diterapkan di Mesir dan Romawi adalah pajak kepala atau pajak perorangan.⁶ Pajak umum lainnya adalah pajak warisan, pajak atas hewan,

⁵ *Ibid.*

⁶ Di Mesir pajak ini dikenakan pada penduduk laki-laki yang berusia 14-62 tahun

penjualan berbagai komoditas dan perdagangan, baik di dalam maupun luar negeri.

Di Yunani, termasuk sumber pendapatan negara adalah pajak atas seluruh transaksi keuangan. Selain itu, sumbangan tulus dan sukarela dari warga negara yang kaya juga merupakan sumber penting keuangan negara, terutama dalam keadaan perang.⁷

Berbeda dengan peradaban Romawi, Yunani, dan Mesir kuno, jejak dari studi tentang fiskal di India banyak terekam dalam kitab suci India kuno. Sebut saja *Mahabharata*, *Manu Smriti*, *Arthasastra*, dan *Shukranti*. Dalam *Mahabharata* misalnya, dinyatakan “Penguasa berhak mengumpulkan uang, membangun bendahara yang kuat, dan dengan uang tersebut ia harus menolong rakyat”.⁸ Disebutkan pula dalam kitab tersebut bahwa pajak harus dibebankan secara bertahap pada musimnya, secara damai dan sesuai dengan norma yang semestinya. Shukra dalam karyanya *Sukhranti* berpendapat bahwa raja berhak memungut pajak karena ia harus melindungi rakyat dan memberikan pelbagai perlindungan. Dalam *Arthasastra*, dituliskan bahwa pajak ditetapkan secara bertahap. Raja harus menerima seperenam biji-bijian dan sepersepuluh barang dagangan, dan juga sebagai bebannya.

Seperti ekonomi agraria lainnya, pajak atas tanah merupakan sumber utama pendapatan negara di India, di samping ada sumber-sumber yang lain seperti pajak perorangan, pajak pasar, pajak dari kelomok pengrajin,

⁷H. M. Groves, *Financing Government* (Newyork: Henry Hold & Co, 1955), h. 591.

⁸B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India befor Kautilya* (New Delhi: Ramchand Vidya Bhawan, 1987), h. 12. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa *Mahabharata* adalah syair agung Hindu yang menjelaskan tentang pemikiran politik Hindu kuno. Buku tersebut muncul berabad-abad sebelum masehi. *Manusmriti* adalah salah satu karya penting tentang teori pemerintahan India kuno. *Manu* dipandang sebagai pemberi hukum tertinggi dalam peradapan Hindu. Adapun *Arthasastra* adalah karya terkemuka Kautilya, penasihat agung raja Mauriyan pertama, Chandragupta, pada abad ke-4 SM. Buku ini menjelaskan struktur pajak dan rancangan administrasi serta keuangan kerajaan. Sedangkan *Shukranti* adalah risalah penting India kuno tentang pemerintahan.

pendapatan dari tanah milik negara, rampasan perang, upeti, amal keagamaan, dan sumbangan dari para dermawan.⁹

Analisis terhadap berbagai bentuk pembelanjaan publik di Yunani dan Romawi kuno didapatkan bahwa secara umum pembelanjaan diprioritaskan pada pembangunan fisik seperti pembangunan air mancur, jalan raya, kanal, bendungan, benteng, pasar, dan sarana olah raga. Pendapatan dan keputusan pembelanjaannya berada di tangan penguasa dan didasarkan pada kemauan mereka. Pajak umumnya bersifat menindas. Pembelanjaannya juga terkesan mewah dan tidak produktif.¹⁰

Terkait bentuk pembelanjaan publik di India, para pemikir India kuno menyebutkan bahwa pemungutan pendapatan lebih penting dari pada pembelanjaannya. Sebagaimana pernyataan Shukra bahwa pembelanjaan harus lebih kecil daripada pendapatan dan harus ada kelebihan dalam kas negara.¹¹ Perpajakan dijustifikasi sebagai harta yang harus dibayar oleh rakyat untuk melindungi apa yang mereka terima. Sebagaimana Yunani dan Romawi, pembelanjaan keuangan negara di India juga dialokasikan untuk proyek-proyek publik, terutama pada pembelanjaan untuk ritual keagamaan seperti pembangunan kuil, istana dan kuburan.¹²

Kebijakan Fiskal di Barat Abad Pertengahan

Dari sudut pandang perkembangan pemikiran dan kultural, abad pertengahan dalam sejarah Eropa terbagi menjadi dua bagian. Yaitu, pra pencerahan dari 476 sampai 1200 M yang merupakan bagian pertama, dan bagian kedua dari abad ke-12 hingga ke-15 ketika beberapa pencerahan intelektual terjadi.

⁹ Ringkasan pendapat dari Dikshitar dalam *Mauryan Polity*. Lihat: Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal* (Bandung: Nuansa, 2005), h. 29.

¹⁰ H. M. Groves, *Financing Government*, h. 500.

¹¹ B. Lal Sharma, *Economic Ideas*, h. 104.

¹² *Ibid.*, h. 113.

Struktur feodal hubungan sosial dan ekonomi merupakan ciri utama periode ini. Masyarakat bersifat feodal dan terbagi antara ningrat dan budak (pengolah tanah). Tidak ada batas kebangsaan yang jelas. Para raja, adipati dan baron menerima pendapatan mereka dari tanah yang mereka miliki secara langsung atau dari kewajiban feodal yang dibayarkan kepada mereka dari bawahannya.

Seperti ekonomi agraria lainnya, di Inggris pada abad pertengahan, pajak atas tanah merupakan sumber utama pendapatan, di samping pendapatan dari sumber lain seperti biaya pasar, bea cukai dan denda dari beragam sumber feodal lainnya. Pajak perorangan juga diterapkan di Inggris. Pajak perorangan ditetapkan berdasarkan kekayaan, kelas, kepemilikan atau jumlah pajak lainnya.

Di samping itu, terdapat beberapa pajak lain yang secara sewenang-wenang dibebankan kepada masyarakat. Pajak atas tungku, jendela, kereta kuda juga diterapkan. Pajak tungku dibebankan atas anggota keluarga, dan pajak jendela didasarkan atas jumlah jendela dalam rumah.¹³

Sebagaimana di Inggris, tidak ada sistem fiskal tertentu di Perancis hingga abad ke-14 M. Masyarakat Perancis harus mendukung raja dan gereja sekaligus. Gereja mengumpulkan amal sepersepuluh dari penghasilan. Pajak lain yang terkenal adalah *taille*, yaitu pajak atas produksi yang diharapkan dan diukur melalui nilai kebun. Ada pajak penggunaan atas tembakau, anggur, garam dan komoditas lainnya. Tingkatan pajaknya berbeda-beda di berbagai wilayah.¹⁴

Dari gambaran diatas jelaslah bahwa pajak dibebankan secara sewenang-wenang dan tidak ada prinsip yang sistematis yang harus diikuti. Pajak dan pungutan merupakan sesuatu yang berat. Beban semua pajak dan hak-hak feodal bisa

¹³ Sabahuddin mengutipnya dari Haney Lewis H, *History of Economic Thought* hal 85. Lihat: Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, h. 32.

¹⁴ Ini sebagaimana dijelaskan oleh E. Ames dan R. Trap dalam *The Birth and Death of Taxes Hypothesis: The Journal of Economic History*. Lihat: Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, h. 162.

mencapai 80% dari pendapatan rata-rata para petani. Ini menunjukkan bahwa bagian terbesar dari pendapatan orang miskin dikenai pungutan dan pajak.

Kebijakan Fiskal dalam Islam

Islam sebagai agama paripurna tidak hanya mengatur permasalahan ibadah dan muamalah, akan tetapi mencakup semua aspek termasuk masalah Negara dan pemerintahannya. Dalam sistem pemerintahan Islam, organisasi mendapat perhatian utama. Al-Mawardi -seorang pemikir terkemuka abad ke-5- berpendapat bahwa pelaksanaan *imamah* (kepemimpinan politik keagamaan) merupakan kekuasaan absolut dan pembentukannya merupakan suatu keharusan demi terpeliharanya agama dan pengelolaan dunia. Berkaitan dengan hal tersebut, negara memiliki peran aktif demi tereralisasinya tujuan material dan spiritual. Dalam Islam, terpenuhinya pekerjaan dan kepentingan publik bagi rakyat merupakan kewajiban keagamaan dan moral penguasa.¹⁵ Tegaknya suatu Negara bergantung pada kemampuan pemerintah mengumpulkan pendapatan dan mendistribusikannya pada kebutuhan kolektif masyarakat.

Keuangan publik yang dipraktikkan pada masa Islam awal memiliki basis yang jelas pada filsafat etika dan sosial Islam yang menyeluruh. Keuangan publik bukan sekedar proses keuangan di tangan penguasa saja. Akan tetapi sebaliknya, ia didasarkan pada petunjuk syara'.

Al-Qur'an tidak memberikan perincian kebijakan fiskal. Akan tetapi, ada beberapa ajaran ekonomi dan prinsip-prinsip pengarah yang terekam dalam sunnah sebagai pengarah dan penjelasnya. Dengan demikian, sunnah Nabi menjadi sumber penting kedua keuangan publik dalam Islam setelah al-Qur'an.

Dalam Islam, kebijakan fiskal merupakan suatu kewajiban negara dan menjadi hak rakyat, sehingga kebijakan fiskal bukanlah semata-mata sebagai suatu kebutuhan untuk

¹⁵*Ibid.*, h. 60.

perbaikan ekonomi maupun untuk peningkatan kesejahteraan rakyat saja, akan tetapi lebih pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil. Karena hakikat permasalahan ekonomi yang melanda umat manusia adalah berasal dari bagaimana distribusi harta di tengah-tengah masyarakat terjadi. Jadi uang publik dipandang sebagai amanah di tangan penguasa dan harus diarahkan pertama-tama pada lapisan masyarakat yang lemah dan orang-orang miskin, sehingga tercipta keamanan masyarakat dan kesejahteraan umum.

Dari rekaman historis sejarah Islam awal, ditemukan bahwa para perancang keuangan dan pembuat kebijakan mencoba memahami masalah-masalah keuangan yang ada di wilayah taklukan dan menilainya berdasarkan al-Quran dan sunnah.

Ada beberapa karya fuqaha terdahulu yang membahas mengenai keuangan publik dan segenap kebijakannya. Satu di antaranya adalah kitab al-Kharaj. Karya monumental ini dinisbahkan kepada ahli fikih dan sarjana besar Qady Abu Yusuf. Dengan daya analisis yang tinggi, Abu Yusuf berusaha menganalisis masalah keuangan dan menunjukkan beberapa kebijakan yang harus diasopsi untuk kesejahteraan rakyat.¹⁶

Karya lain yang terkenal adalah al-Amwal. Dari catatan sejarah sekurang-kurangnya ada enam buku dengan judul al-Amwal. Salah satunya adalah karya Abu 'Ubaid, yang membahas masalah keuangan dan pengelolaan keuangan negara dalam konteks historis dan fikih.

1. Sumber-Sumber Pendapatan dan Pengeluaran Pemerintahan 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

¹⁶Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, h. 46.

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 sistem ekonomi konvensional, sumber penerimaan pemerintah terdiri dari tiga bagian. *Pertama*, dan merupakan sumber penerimaan primer, berasal dari pungutan pajak. *Kedua*, berasal dari penerimaan negara bukan pajak. *Ketiga*, adalah hibah atau bantuan dan pinjaman luar negeri. Lebih sistematis dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut:

Tabel 2.1
Pos-pos Penerimaan Pemerintah Indonesia

No	Penerimaan Negara
1	Penerimaan Pajak a. Pajak dalam negeri (pajak penghasilan, perseroan, pertambahan nilai, penjualan, dsb) b. Pajak perdagangan internasional
2	Penerimaan Negara Bukan Pajak a. Penerimaan sumber daya alam b. Bagian pemerintah atas laba BUMN c. Penerimaan negara bukan pajak lainnya
3	Hibah dan Bantuan Luar Negeri

Pos-pos Pengeluaran Pemerintah Indonesia

No	Pengeluaran Negara
1	Belanja Negara a. Belanja pemerintah pusat b. Belanja daerah

2	Pembiayaan a. Dalam Negeri b. Luar negeri c. Tambahan pembiayaan hutang
---	--

Sumber : Nota Keuangan, APBN Indonesia 2009

APBN dalam sistem ekonomi konvensional sangat mengandalkan pajak dari rakyat dan hutang, terutama dari luar negeri jika tidak mencukupi. Hal ini bisa dilihat dari Pendapatan Negara dan Hibah dalam APBN-P 2009 Indonesia sebesar Rp. 848 triliun, di mana 68 persennya adalah dari pajak yaitu sebesar Rp.609,2 triliun.¹⁷ APBN dalam sistem sekular, pemasukan dari berbagai sumber dilebur menjadi satu tanpa melihat dari mana asalnya apakah dari kepemilikan umum atau negara, dan memang demikian adanya aturannya. Setelah semua pemasukan dilebur menjadi satu, baru digunakan untuk berbagai pembiayaan negara.

Sedangkan dalam Islam, walaupun 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-ma>l* yang berarti harta. Jadi secara etimologis (*ma'na> lughawy*), Baitul Mal berarti rumah untuk

¹⁷ [http://www.fiskal.depkeu.go.id/Nota Keuangan/APBN Indonesia 2009](http://www.fiskal.depkeu.go.id/Nota%20Keuangan/APBN%20Indonesia%202009), diakses 23 Oktober 2009.

mengumpulkan atau menyimpan harta.¹⁸ Adapun secara terminologis (*ma'na istilahy*), sebagaimana uraian Abd al-Qadim Zallum (1983) dalam kitabnya *al-Amwal fi 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.

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 Rasulullah¹⁹. 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 alamnya.²⁰

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 penggalan sumber dana maupun pemanfaatannya.

¹⁸ A. Karim Adiwarmam, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 37.

¹⁹ *Ibid.*, h. 120.

²⁰ *Ibid.*, h. 234.

Mengenai sumber pendapatan negara (Baitul Mal) dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok: *pertama*, bersumber dari kalangan muslim (zakat, zakat fitrah, wakaf, *nawa'ib*, 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. Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel 2.2

Tabel 2.2
Sumber Penerimaan Negara Periode Rasulullah dan
Khulafaur Rasyidin

No	Sumber Penerimaan	Tahun Mulai Dikumpulkan
1	Zakat	Diperintahkan tahun 2H dan diwajibkan tahun 9 H
2.	<i>Jizyah</i>	Setelah tahun 7 H
3	<i>Kharaj</i>	Setelah tahun 7 H
4	<i>'Ushur</i>	Setelah tahun 7 H
5	<i>Nawa'ib</i>	
6	Pinjaman	
7	Wakaf	Tahun 4 H, melalui penaklukan Bani Nadhir
8	<i>Fai'</i>	Tahun 7 H atau 8 H
9	<i>Khums</i>	Tahun 2 H, setelah perang Badar
10	<i>Amwal fadla</i>	
11	<i>Kaffarah</i>	

Sumber: Diolah dari beberapa literatur

Berikut akan diuraikan beberapa sumber penerimaan yang cukup penting dalam pemerintahan Islam; ²¹

1. Zakat

Inti dari sumber keuangan negara dalam ekonomi yang islami adalah zakat. Pendapatan zakat didistribusikan

²¹ Muhammad Saddam, *Ekonomi Islam* (Jakarta: Gramedia, 2002), h. 89.

untuk *mustahlik* 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 tarifnya. Pemerintah dapat memperluas objek yang wajib dizakati dengan berpegang pada *nas* 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:²²

- 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.

Dalam menunaikan wakaf, bisa dilakukan dengan harta bergerak maupun tidak bergerak. Mazhab Ma'lik membuka kesempatan untuk memberikan wakaf dalam jenis aset apa pun, termasuk yang paling liquid. Yaitu dalam bentuk uang tunai.²³

3. *Nawa'ib/D'ara'ib*

Nawa'ib 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

²² Ratna Dewi Sofiani, *Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat* Makalah FE-UI (Jakarta: 2003)

²³ Majelis Ulama Indonesia (MUI) telah mengeluarkan fatwa tentang wakaf tunai pada 11 Mei 2002.

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 '*usyur* seperti tanah yang dikelola di kota Madinah dan Yaman. Penentuan besarnya *Kharaj* ditentukan oleh karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Perbedaan antara tanah *kharajiyah* dan '*usyuriyah* adalah; kalau tanah *kharajiyah* 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 kegunaannya.²⁴

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*²⁵ 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 merupakan denda yang dulu dikenakan kepada suami istri yang melakukan hubungan di siang hari pada bulan puasa (Ramadhan). Denda tersebut dimasukkan dalam pendapatan negara.

9. Pinjaman

²⁴Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), h. 143.

²⁵*Ghanimah* adalah harta yang diperoleh dari kalangan nonmuslim karena peperangan. Sistem pendistribusiannya disebut *khumus* (seperlima). Dasar kewajibannya termaktub dalam QS. al-Anfa>l (8): 41.

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-Khatib. 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 'Ufayyah ibn 'Umayyah.²⁶

10. *Amwal fadla*

Amwal fadla merupakan harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya.²⁷

Secara sistematis sumber penerimaan pada zaman *khalifah* dan *Khulafaurrasyidin* dapat dilihat pada tabel 2.3

Tabel 2.3

Sumber Penerimaan Pemerintah Islam Menurut Sumbernya

Sumber Penerimaan Pemerintah		
Dari warga muslim	Dari warga nonmuslim	Dari Sumber lainnya
zakat, wakaf, sedekah, pajak	<i>Jizyah</i> , <i>Kharaj</i> , pinjaman, <i>'ushur</i>	Hadiah, <i>fa'i ghanimah</i> , uang

²⁶A. Karim Adiwarmanto, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, h. 127.

²⁷Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah*, h. 145.

pertanian		tebusan, pinjaman
-----------	--	-------------------

Mengenai pengeluaran negara selama masa pemerintahan Rasulullah saw secara sistematis digunakan untuk hal-hal tertentu dan tersebut di bawah ini dalam tabel 2.4²⁸

Tabel 2.4
Pengeluaran Pada Pemerintahan Islam

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, qadhi, guru, imam, muadzin dan pejabat negara ➤ Pembayaran upah para sukarelawan ➤ Pembayaran utang negara ➤ Bantuan untuk musafir (dari daerah fadak) 	<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 secara tidak sengaja oleh pasukan kaum muslimin ➤ Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin ➤ Pembayaran tunjangan untuk orang miskin ➤ Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah ➤ Pengeluaran rumah tangga Rasulullah saw ➤ Persediaan darurat

²⁸ *Ibid.*, h. 51.

2. Kebijakan Fiskal Sebagai Fungsi Alokasi, Distribusi, dan Stabilisasi Perekonomian

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-haja>t al-kama>liyyah*)nya sesuai kadar kemampuannya sebagai individu yang hidup dalam masyarakat. Menurut al-Ma>liky 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 kategori ini adalah keamanan, kesehatan dan pendidikan.²⁹

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-Khat{t}a>b, seorang guru diberi gaji 15 dinar setiap bulannya.³⁰ Di jaman

²⁹ *Ibid.*, h. 90.

³⁰ 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.

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 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 atautah 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 harta.³¹

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

³¹Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam* (Bangil: Al-Izzah, 2001), h. 56.

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-Dharyyat (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-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-H{ashr (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 Abu Hurairah, 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-Ah}wash, 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 *masalahah*.
- b. Menghindari *mashaqqah* (kesulitan) dan *mudjarrat* 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 *ma la yatimm al-wajib 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 waib hukumnya".³²

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

³²Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective* (Jakarta: As-Syamil & Gravika, 2001), h. 288.

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 darurah, 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.

Penutup

Secara umum kebijakan fiskal yang mencakup sumber-sumber pendapatan dan keputusan pembelanjaan di Romawi, Yunani, Mesir Kuno, dan India, berada pada otoritas penguasa. Pajak umumnya bersifat menindas, pembelanjaannya terkesan mewah dan tidak produktif. Pajak dibebankan secara sewenang-wenang dan tidak ada prinsip yang sistematis yang harus diikuti. Pajak dan pungutan merupakan sesuatu yang berat.

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. Pembelanjaan pemerintah dalam koridor Negara Islam berpegang pada terpenuhinya pemuasan semua kebutuhan primer (*basic needs*) tiap-tiap individu dan kebutuhan sekunder dan luks (*alhajat al-kamaliyah*)nya sesuai kadar kemampuannya sebagai individu yang hidup dalam masyarakat. Dengan penjaminan kebutuhan primer, Negara telah membangun suatu infrastruktur ekonomi dengan 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. Dengan demikian, keuangan publik yang dipraktekkan pada masa Islam awal memiliki basis yang jelas pada filsafat etika dan sosial Islam yang menyeluruh.

Fungsi dari pemerintah Islam yang modern tidak lagi terbatas pada fungsi seperti yang dijalankan oleh pemerintah Islam terdahulu yang bertumpu pada pertanian. Corak perekonomian sekarang telah berubah dan sumber pendapatan yang relatif lebih layak dan lebih terdiversifikasi telah tersedia bagi pemerintah modern. Perbedaan konteks ini menyebabkan banyak sumber-sumber pendapatan yang dulu sangat berarti seperti *fai'*, *ghanimah*, *jizyah* sudah tidak relevan lagi. Namun

demikian, pemerintahan Islam yang modern semestinya menggali dari sumber-sumber lain serta melakukan kebijakan-kebijakan strategis yang sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam dan 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 Rujukan

- A. Karim Adiwarmanto, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).
- Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, Bangil, Al-Izzah, 2001.
- B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautilya*, New Delhi, Ramchand Vidya Bhawan, 1987.
- H. M. Groves, *Financing Government*, New York, Henry Hold & Co, 1955.
- Heri Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Ekonosia, 2004.
- http://www.fiskal.depkeu.go.id/Nota_Keuangan/APBN_Indonesia_2009, diakses 23 Oktober 2009.
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta, BPFE-Yogyakarta, 1997.
- Muhammad Saddam, *Ekonomi Islam*, Jakarta: Gramedia, 2002.
- Ratna Dewi Sofiani, *Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat* Makalah FE-UI, Jakarta: 2003.
- Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan dan Peran Baitul Mal* (Bandung: Nuansa, 2005
- Sairi Erfanie, *Kebijakan Anggaran Pemerintah*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005
- Samuelson dan William D. Nordhaus, *Makroekonomi: Edisi Keempatbelas*, terj. Haris Munandar, Jakarta, Penerbit Erlangga, 1997.

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

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

Sumber Jurnal

Hamim Thoha, *Kritik Dan Tanggapan Terhadap Dialektika Akademik Islam Dan Barat*, Jurnal Penelitian Ilmu Islam, Vol 19 No. 2 Desember 2016 - LP2M UINSA Surabaya.