

KEBIJAKAN FISKAL DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI (Kajian Konseptual & Teoritis Dalam Perspektif Ekonomi Islam)

Ahmad Mansur

Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya

Abstract

Fiscal policy beside monetary policy is usually used by the government to overcome the macro economic problems regarding stabilization in the short-run such as control of inflation to make it low inflation, alleviating poverty, achieving full employment and control of balance of payment to make it in balance or even surplus and in the long-run achieving economic growth, prosperity and sustainable economic development. This research tries to investigate the role of fiscal policy and its implication on economic development in an Islamic perspective conceptually and theoretically. It found that the instrument of fiscal policy in an Islamic perspective not only using tax and government expenditure but also zakah which could be utilized to counter cyclical fiscal policy.

Zakah as one of the instrument of fiscal policy could also be utilized to achieve equitable distribution of income and wealth as the basic characteristic of zakah is redistribution of wealth taken from the rich and given to the poor ones. In the time of stagflation, zakah instrument could become powerful tool to overcome that problem through demand side and thus stimulate production. Although this mechanism is not as simple as we perceived, zakah does help overcome the macroeconomic problems on conditions that we also adopt and implement Islamic values and Islamic norms in our economy.

Keywords: Fiscal policy, Zakah and Economic development.

Pendahuluan

Hampir tidak ada Negara di dunia saat ini yang menggunakan sistem perekonomian *laissez faire* atau sistem perekonomian pasar bebas yang menyerahkan seluruh kegiatan ekonominya kepada mekanisme pasar, dari mulai kegiatan produksi, distribusi dan konsumsi. Di dalam sistem perekonomian pasar bebas ini, setiap orang bebas membeli barang yang diinginkannya dan memilikinya, setiap orang bebas menjual barang dan jasa apa saja yang dimilikinya selama hal itu ada permintaan, sebab tanpa ada permintaan tentu tidak akan pernah barang tersebut diproduksi, setiap orang bebas menggunakan barang dan jasa yang dimilikinya di dalam ekonomi untuk memperoleh laba sebanyak banyaknya dan setiap orang harus berperilaku rasional di dalam semua aktivitas ekonomi, sementara pemerintah hanya sebagai fasilitator yang baik dan tidak boleh

melakukan intervensi ataupun campur tangan di dalam pasar Persaingan yang dilakukan secara bebas.

Namun di dalam perspektif ekonomi Islam, peran pemerintah sangat penting dan diperlukan, terutama yang berkaitan dengan distribusi pendapatan yang adil dan merata. Pemerintah harus dapat memastikan bahwa hasil pembangunan ekonomi tidak hanya dinikmati oleh segelintir masyarakat yang bermodal, tapi harus juga dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Pemerintah bertanggung jawab untuk memberlakukan norma-norma dan nilai-nilai Islam di semua aspek kehidupan manusia termasuk yang berkaitan dengan ekonomi dengan membuat usaha-usaha yang positif dan kebijakan-kebijakan yang teliti. Di dalam bidang ekonomi, pemerintah harus menjamin kebutuhan dasar hidup seluruh warganya, membuka lapangan kerja, memudahkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi, memastikan terlaksananya norma-norma dan nilai-nilai Islam dalam menetapkan harga dan pelaksanaan *transfer payments* yang membawa kepada distribusi pendapatan dan kekayaan yang adil dan merata. Karena itu, pemerintah dalam ekonomi Islam harus memerankan peran yang positif dan signifikan dalam pembangunan ekonomi.

Semua hal yang tersebut di atas tentu memerlukan suatu kebijakan ekonomi yang tepat dari sisi pemerintah. Ada dua kebijakan yang utama dalam ekonomi yang disebut kebijakan fiskal dan moneter. Kebijakan moneter adalah suatu kebijaksanaan yang dilakukan untuk mengontrol penawaran dan permintaan uang (uang yang beredar di masyarakat), persediaan uang yang ada, stabilitas nilai mata uang dan arah kemana uang akan dialokasikan dengan menggunakan alat-alat atau piranti moneter yang tepat supaya dapat dicapai tujuan dari kebijakan moneter itu sendiri. Adapun kebijakan fiskal adalah suatu kebijakan yang dipakai untuk menggerakkan langkah-langkah untuk memperoleh pendapatan Negara termasuk pendapatan dari pajak serta melakukan kontrol terhadap arah kebijakan fiskal dan kontrol terhadap besaran jumlah pengeluaran dan belanja pemerintah dengan menggunakan alat-alat fiskal, supaya dapat dicapai tujuan dari kebijakan fiskal itu sendiri di dalam ekonomi. Di dalam penelitian ini, penulis hanya membahas kebijakana fiskal dan implikasinya terhadap ekonomi di dalam perspektif Islam.

Pengertian & Tujuan Kebijakan Fiskal di Dalam Perspektif Islam

Kebijakan fiskal merupakan alat pemerintah di dalam melakukan stabilisasi ekonomi makro yang berkaitan dengan pengendalian inflasi, penyerapan tenaga kerja, perbaikan terhadap neraca pembayaran dan menjaga keseimbangan neraca pembayaran, pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan fiskal ini tidak saja mengatur tingkat pemasukan atau penerimaan pendapatan dan pengeluaran pemerintah, tetapi juga mengatur struktur pajak dan pola pengeluaran pemerintah.¹ Definisi lain mengatakan, kebijakan fiskal adalah bagaimana pemerintah menangani ekonomi makro dengan baik atau mengatasi naik turunnya permintaan agregat (termasuk dalam hal ini adalah siklus bisnis) dengan mengubah tingkat pengenaan pajak dan pengeluaran pemerintah.² Pengertian lain juga menyebutkan bahwa kebijakan fiskal merupakan istilah yang merangkum perpaduan tindak pengeluaran, perpajakan dan utang yang dilakukan oleh pemerintah dan hal ini tercermin di dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).³

Di dalam perspektif ekonomi Islam, tujuan kebijakan fiskal adalah mendukung tujuan dari ditegakkannya sistem ekonomi Islam dan tujuan dari kebijakan ekonomi Islam di dalam suatu perekonomian. Secara garis besar tujuan kebijakan ekonomi di dalam ekonomi Islam adalah sebagai berikut:⁴

Pertama, tujuan kebijakan ekonomi yang paling dasar dan fundamental adalah untuk menegakkan Islam di setiap aspek kehidupan masyarakat di dalam Negara dan menyebarkan syi'ar Islam di dunia serta mempertahankan Negara dan rakyat dari serangan musuh.

Kedua, membantu tercapainya tingkat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang berperan penting dalam tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran ekonomi rakyat serta mewujudkan kewajiban Negara yang diantaranya adalah; menjamin kesejahteraan ekonomi kepada rakyat dengan menyediakan dan memenuhi kebutuhan dasar hidup bagi setiap individu,

¹ M.L. Jhingan, *The Economics of Development and planning*. Ter. D. Guritno (Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2000), 376.

² Louis A. Dow dan Fred N. Hendon, *Economic and Society* (New Jersey: Prentice Hall, 1991), 266.

³ Gerardo P. Sicat dan H.W. Arndt, *Economics*. Ter. Nirwono (Jakarta : LP3ES, 1991), 309

⁴ Muhammad Sadeq, *Economic Development in Islam*. (Petaling Jaya: Pelanduk Publication, 1988),

melaksanakan disiplin dan administrasi yang berorientasi kepada kesejahteraan ekonomi Negara termasuk mengintensifkan peran lembaga *Hisbah* di dalam ekonomi.

Ketiga, sebagai akibat dari tujuan kebijakan ekonomi yang kedua adalah mengoptimalkan penggunaan sumber daya ekonomi baik sumber daya manusia maupun sumber daya materi.

Keempat, menciptakan suasana ekonomi yang kondusif, seperti iklim investasi yang kondusif, meningkatkan volume tabungan dan akumulasi modal untuk pertumbuhan ekonomi dan menciptakan kesempatan-kesempatan yang menguntungkan bagi kegiatan-kegiatan ekonomi agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya

Kebijakan fiskal, selain mendukung keempat tujuan kebijakan ekonomi tersebut di atas, secara spesifik tujuan kebijakan fiskal adalah sebagai berikut.⁵

1. Mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang konsisten dengan optimalisasi penggunaan sumber daya ekonomi, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam dan material.
2. Mencapai distribusi pendapatan dan kekayaan yang adil dan merata di dalam ekonomi tanpa ada ketimpangan ekonomi yang tinggi.⁶
3. Melakukan kontrol terhadap terjadinya siklus fluktuasi yang tinggi di dalam ekonomi yang dapat berpengaruh buruk terhadap aktivitas ekonomi dan menyebabkan pelaku ekonomi menderita karenanya.
4. Menegakkan nilai-nilai Islam dan memberlakukan norma-norma Islam dengan melakukan tindakan-tindakan pencegahan terhadap praktek-praktek yang dilarang *shari'ah*, seperti transaksi ekonomi yang berdasarkan bunga serta memberikan dukungan terhadap kegiatan ekonomi yang dianggap perlu dengan memberikan prioritas yang tinggi dan begitu juga sebaliknya.
5. Menjaga keseimbangan di dalam neraca pembayaran eksternal.

⁵ Ibid,

⁶ F.R. Faridi, "A Theory of Fiscal Policy in an Islamic State". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam* (Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983), 23.

Bila dicermati tujuan kebijakan fiskal tersebut di atas, kita dapatkan bahwa dua poin yang pertama merupakan komponen yang penting di dalam pembangunan ekonomi dari perspektif Islam, sedangkan tiga poin yang terakhir merupakan komponen yang memberikan kontribusi terhadap pencapaian pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi di dalam perspektif Islam harus dapat menghilangkan gap atau jurang antara yang kaya dan yang miskin. Dengan kata lain, pembangunan ekonomi harus dapat menciptakan pemerataan berkaitan dengan distribusi pendapatan dan kekayaan di dalam ekonomi. Salah satu cara yang dapat ditempuh di dalam kebijakan fiskal adalah dengan transfer payment yaitu pengenaan pajak. Pajak regresif misalnya cenderung meningkatkan ketimpangan pendapatan dan kekayaan, sementara pajak progresif misalnya cenderung meningkatkan pemerataan atau menurunkan jurang perbedaan atau ketimpangan kekayaan dan pendapatan. Pajak progresif inilah yang kelihatannya sejalan dengan kebijakan perpajakan dalam ekonomi Islam yang menekankan adanya *income redistribution* secara adil dan proporsional kata M.Umar Chapra.⁷ Pajak progresif yang dilengkapi dengan pajak komoditas merupakan salah satu tindakan fiskal yang efektif untuk menanggulangi tekanan inflasioner di dalam perekonomian.⁸

Piranti atau Instrumen Kebijakan Fiskal di Dalam Perspektif Islam

Ekonomi Islam mempunyai semua alat-alat kebijakan fiskal yang dipunyai oleh ekonomi konvensional atau ekonomi kontemporer, meskipun aplikasi dan implikasi dari penggunaan alat-alat kebijakan fiskal tersebut berbeda. Ekonomi Islam mempunyai sumber penerimaan dan pendapatan yang *unique* dan tidak dipunyai oleh sistem ekonomi kapitalis, yaitu zakat yang dapat dipergunakan sebagai instrumen kebijakan fiskal. Berikut ini adalah beberapa piranti atau instrumen kebijakan fiskal di dalam ekonomi Islam.⁹

⁷ M. Umar Chapra, "Islamic welfare state and its role in the economy" Dalam *Studies in Islamic Economic* (Leicester: Islamic Foundation, 1980), 161

⁸ M.L. Jhing, *The Economics of Development and ...*, 381

⁹ F.R. Faridi, "Theory of Fiscal Policy in an Islamic State". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam* (Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983), p. 23; M.M. Metwally, "Fiscal Policy in an Islamic Economy". Ibid. p. 50; Abidin Ahmad Salamon, "Fiscal Policy in an Islamic State". Ibid. p. 80

1. Pungutan Pajak

Sebagian besar para ahli ekonomi Islam menyetujui adanya pungutan pajak (selain zakat, sadaqah, infaq dll.), bila diperlukan untuk kesejahteraan masyarakat. Tidak ada larangan di dalam *shari'ah* untuk menarik pajak melebihi nisab pembayaran zakat bila pendapatan yang diperoleh Negara tidak mencukupi untuk digunakan dalam menjalankan fungsi Negara di dalam mengatur roda pemerintahan. *Imam Malik* dan *Ibn Hazm* yang merupakan sosok individu yang terkemuka di dalam hukum Islam, mendukung adanya pungutan pajak untuk menutupi belanja dan pengeluaran Negara.¹⁰ Selain itu para penulis ekonomi Islam kontemporer juga berpendapat bahwa pungutan pajak selain zakat merupakan sesuatu yang penting dan diperbolehkan untuk digunakan sebagai alat kebijakan fiskal.¹¹

Di dalam situasi dan kondisi yang terus berubah, Negara harus mempunyai peran yang dinamis di dalam memikul tugas-tugas kenegaraan dan menjalankan fungsi multi-dimensi dalam mengatur roda pemerintahan termasuk mengatur administrasi kewarganegaraan, hukum internal, tatanan Negara, pertahanan Negara, menyisihkan persediaan tertentu untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup masyarakat yang membutuhkan seperti makanan dan minuman, pakaian, pendidikan, kesehatan dan sejenisnya serta mensyi'arkan Islam. Pendapatan dari zakat tidak mungkin untuk dapat menutupi semua biaya dan pengeluaran Negara bahkan ada kategori tertentu yang tidak boleh dibiayai dengan uang zakat, karena itu Negara boleh membebankan pajak selain zakat untuk memperoleh pendapatan yang diperlukan untuk tujuan-tujuan tersebut di atas, selain itu pendapatan tersebut juga dapat digunakan untuk tujuan stabilisasi dan redistribusi kekayaan atau pemerataan dengan cara yang adil.¹² Tetapi bagaimanapun ada konsensus bahwa

¹⁰ Untuk mengetahui lebih detil tentang pungutan pajak selain zakat, baik yang mendukung maupun yang menolak, silahkan lihat Yusuf al-Qardawi. *Fiqh al-Zakah*. Dar-alIrshad, Beirut, 1969. vol.2, 964-984

¹¹ Monzer Kahf melihat dibolehkannya pungutan pajak selain zakat karena suatu keperluan yang spesifik di dalam definisi *shari'ah*. Lihat bukunya "Taxation Policy in an Islamic Economy". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam* (Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983), 114

¹² Untuk melihat argumentasi terhadap yang mendukung pungutan pajak selain zakat di dalam ekonomi Islam, lihat Dr. F.R Faridi, of Fiscal Policy in an Islamic State". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in*, 23

pungutan pajak hendaknya dibebankan kepada mereka yang kaya dari masyarakat dan bukannya mereka yang miskin.

2. Belanja dan Pengeluaran Pemerintah

Besaran pengeluaran dan belanja pemerintah dalam jumlah tertentu di dalam ekonomi pasti mempunyai implikasi pembangunan. Dalam melakukan belanja dan pengeluaran, pemerintah biasanya mempertimbangkan besaran (berapa banyak jumlahnya), arah dan waktu yang tepat yang tercermin di dalam kebijakan fiskal. Alat kebijakan fiskal ini digunakan untuk mencapai pertumbuhan dan pembangunan ekonomi yang diharapkan serta menciptakan dampak redistributif (pemerataan) dan stabilisasi ekonomi. Misalnya pembiayaan defisit yang dibiayai dari dana pinjaman bank Negara akan mempunyai dampak moneter yang lebih ekspansif dari pada dibiayai dari dana pinjaman masyarakat yang kaya. Bila diperlukan, pemerintah boleh memaksa mereka yang beruntung dari segi ekonomi dan mereka yang kaya untuk memberi pinjaman kepada pemerintah tanpa imbalan apapun seperti bunga atau *return*, untuk digunakan dalam belanja dan pengeluaran Negara. Sebagaimana diketahui, pemerintah dapat menaikkan dan menurunkan besaran belanja dan pengeluaran Negara sesuai dengan arah kebijakan fiskal. Karena itu, pajak dan pengeluaran pemerintah yang merupakan salah satu piranti kebijakan fiskal dapat digunakan sesuai dengan arah kebijakan ekonomi Negara baik di dalam melakukan ekspansi ekonomi maupun kontraksi ekonomi, disamping sumber-sumber alternatif yang tersedia di dalam ekonomi Islam.

3. Zakat

Hampir semua ahli ekonomi Islam sepakat untuk memasukkan zakat sebagai alat kebijakan fiskal di Negara yang menerapkan sistem ekonomi Islam. *Transfer payments* berupa zakat ini diambilkan dari anggota masyarakat yang berpendapatan tinggi dan diberikan kepada anggota masyarakat yang berpendapatan lebih rendah melalui kebijakan pemerintah. Institusi zakat ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap realisasi tujuan fiskal dalam mencapai level yang tinggi di dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan dalam

distribusi pendapatan dan kekayaan, serta membantu tersedianya kebutuhan dasar hidup bagi mereka yang kurang beruntung dari anggota masyarakat.

Efektivitas zakat sebagai alat kebijakan fiskal untuk melawan siklus bisnis atau siklus ekonomi (*counter-cyclical fiscal policy*), memang masih terbatas. Penggunaan alat ini untuk tujuan *counter cyclical fiscal policy* memerlukan variasi di dalam pengelolaan dana zakat tersebut untuk dapat sejalan dengan arah kebijakan fiskal yang dicanangkan oleh pemerintah, sebab *nisab* dan jumlah besaran zakat (*rate of zakat is fixed*) yang harus dikeluarkan oleh para wajib zakat adalah tetap dan tidak dapat dirubah untuk mencapai tujuan seperti yang tersebut di atas. Zakat merupakan ibadah wajib bagi setiap Muslim yang sudah mampu sesuai dengan ketentuan *shari'ah*, dan tidak boleh dibiarkan untuk dilakukan sekehendak hati manusia, karena akan menghancurkan identitas dan tujuan dari pada zakat itu. Karena itu, *nisab* dan jumlah besaran zakat serta kondisi para wajib zakat atau orang yang harus mengeluarkan zakatnya telah diterangkan secara jelas dan lengkap di dalam sumber-sumber hukum Islam atau *al-Figh*.

Zakat mungkin dapat dibuat konsisten sebagai alat kebijakan fiskal untuk melawan siklus di dalam ekonomi sebagaimana yang dianjurkan oleh Dr. Monzer Kahf dalam bukunya "*Taxation Policy in an Islamic Economy*". Anjuran yang pertama adalah dengan cara melakukan monetisasi dan demonetisasi zakat serta mengendalikan waktu yang tepat dalam melakukan pengeluaran dana zakat. Sebagai contoh, bila produsen mendapati dirinya dalam kesulitan untuk memasarkan produk-produknya selama terjadinya resesi ekonomi, maka sebagai tindakan melawan arus tersebut, pemerintah hendaknya membeli produk-produk tersebut dengan memakai dana zakat untuk kemudian dibagikan kepada mereka yang miskin dan membutuhkan. Tindakan pemerintah yang demikian itu tentu dapat menciptakan dan meningkatkan permintaan efektif secara langsung tanpa terjadi kebocoran di dalam ekonomi. Cara ini memang kelihatan mengesankan, tetapi memerlukan sikap hati-hati dalam melakukannya, sebab lembaga zakat yang berwenang harus melakukan pembelian barang-barang yang diperlukan mereka yang berhak menerima zakat kemudian membagikannya kepada mereka (berupa barang dan tidak berupa uang) menurut daftar prioritas yang telah ditetapkan. Kebijakan ini secara implisit menyatakan bahwa anggota masyarakat yang paling

miskin dan membutuhkan harus mendapatkan prioritas utama untuk memperoleh barang-barang yang dibutuhkannya. Karena bagi mereka yang miskin dan membutuhkan sudah mempunyai MPC yang tinggi yaitu, *marginal propensity to consume* atau kecenderungan marjinal dalam melakukan konsumsi, maka kebocoran di dalam melakukan pengeluaran uang di pasar juga rendah, sehingga efek dari tindakan-tindakan yang bersifat anti-deflasi terhadap demonetisasi zakat juga cenderung kecil.

Anjuran Dr. Monzer Kahf yang kedua adalah dengan cara menunda pengeluaran uang zakat ke pasar selama terjadi inflasi, dan begitu juga sebaliknya selama terjadi resesi ekonomi. Kebijakan ini bagaimanapun harus dilakukan dengan hati-hati, sebab bila terjadi inflasi dalam tempo yang relatif lama, maka yang paling menderita dalam hal ini adalah mereka yang miskin dan membutuhkan. Karena itu, diperlukan suatu langkah konkret dan secepat mungkin dalam batas tertentu untuk memberikan bantuan finansial kepada mereka yang miskin dan membutuhkan tadi, agar tujuan dan *spirit* zakat tidak hilang, dikarenakan ditundanya pengeluaran uang zakat yang begitu lama kepada mereka yang berhak menerimanya.

Implikasi Pembangunan Ekonomi Dari Kebijakan Fiskal di Dalam Perspektif Islam

Salah satu syarat pembangunan ekonomi adalah adanya alokasi sumber daya ekonomi yang efisien. Efisiensi di dalam alokasi sumber daya ekonomi ini mempunyai tempat tersendiri dan mempunyai dimensi yang *unique* di dalam ekonomi Islam. Kondisi *marginal efficiency of capital* yang diharapkan, belum tentu dapat menjamin adanya efisiensi di dalam alokasi sumber daya ekonomi. Ini terjadi karena adanya perbedaan antara keinginan untuk mencapai keuntungan dan kepentingan pribadi dan keinginan untuk mendahulukan kepentingan sosial masyarakat yang berarti tercapainya kesejahteraan ekonomi masyarakat, yang berarti tercapainya cita-cita pembangunan ekonomi yang diharapkan dari perpektif ekonomi Islam yang tercermin dari struktur perpajakan di dalam ekonomi Islam. Meskipun instrumen fiskal yang berupa pungutan pajak mempunyai analogi yang nyata dalam sistem perekonomian kontemporer, namun sifat dan nilai-nilai yang

melekat padanya berbeda di dalam ekonomi Islam, di mana instrumen fiskal yang berupa pajak ini mempunyai sifat dan kebijakan yang bias kepada mereka yang miskin dan membutuhkan dari anggota masyarakat sampai pada suatu tingkat yang menyatakan bahwa bila ada anggota masyarakat yang menderita, maka anggota masyarakat yang kaya yang harus disalahkan. Mereka menjadi miskin dan menderita, sebab mereka yang kaya tidak melakukan kewajiban sosial sebagaimana mestinya. Karena itu, pemerintah mengambil alih tugas tersebut dalam rangka menciptakan kesejahteraan ekonomi masyarakat melalui tindakan-tindakan yang tercermin di dalam kebijakan fiskalnya. Langkah ini mempunyai beberapa dampak alokatif dan arah pembangunan ekonomi sebagai berikut.

Pertama, struktur pungutan pajak di dalam ekonomi Islam harus dibuat sedemikian rupa bahwa pungutan pajak hanya dilakukan dan dibebankan kepada mereka yang kaya dan tidak pernah dibebankan kepada mereka yang hidupnya di bawah garis kemiskinan. Kebijakan ini secara implisit menyatakan bahwa ini merupakan pungutan pajak atas penghasilan individu-individu (pph) dan tidak merupakan pungutan pajak secara tidak langsung (ppn), bila perlu pemerintah harus menerapkan pajak progresif dan mengenakan pajak yang berat yang berupa bea masuk terhadap barang-barang mewah yang dimpor dari luar negeri, bahkan pemerintah boleh menerapkan pajak yang berat terhadap barang-barang tersier bila sebagian besar rakyat menderita dan tidak bisa memenuhi kebutuhan dasar hidup.

Kedua, pungutan pajak juga dapat membantu masyarakat agar terbebas dari kegiatan produksi dan perdagangan barang-barang dan jasa yang berbahaya dan tidak ada manfaatnya, dan begitu juga dengan diskriminasi pajak yang dapat memberikan hukuman terhadap produksi barang-barang yang mempunyai prioritas rendah di dalam hirarki kebutuhan.¹³ Di sisi lain, insentif pajak harus diberikan kepada industri-industri yang memproduksi produk-produk kebutuhan dasar hidup, baru kemudian insentif pajak itu dapat diberikan kepada mereka yang memproduksi barang-barang tersier dan seterusnya. Cara ini diharapkan dapat memenuhi kriteria-kriteria penting di dalam alokasi sumber daya yang efisien dan pembanguna ekonomi di dalam ekonomi Islam.

¹³ Lihat Al- Shatiby di dalam membahas tingkat hirarki kebutuhan (*hierarchy of needs*).

Ketiga, mobilisasi sumber daya melalui pungutan pajak ini dapat digunakan untuk menutupi belanja dan pengeluaran regular pemerintah dan untuk tujuan-tujuan pembangunan. Sumber daya tersebut juga dapat dialihkan penggunaannya (setelah memenuhi pengeluaran dan membayar biaya-biaya yang penting) untuk membangun proyek-proyek yang memberikan lebih banyak manfaat kepada masyarakat yang hidupnya berada di bawah garis kemiskinan. Misalnya, proyek yang dibangun untuk memproduksi atau menyediakan kebutuhan dasar hidup seperti memproduksi makanan pokok, menyediakan tempat tinggal, kesehatan, pendidikan dan sebagainya yang dapat memberikan kontribusi baik kepada kesejahteraan publik maupun produktivitas. Pendapatan yang diperoleh dari pajak juga dapat dipergunakan untuk membangun infrastruktur atau sarana dan prasarana serta membangun sumber daya manusia baik secara moral maupun peningkatan kualitas profesionalisme. Selain itu juga dapat dipergunakan untuk tujuan stabilisasi ekonomi tergantung arah kebijakan fiskal yang diterapkan.

Orang-orang kaya mungkin merasa keberatan dengan pajak progressif yang dikenakan atas pendapatan yang mereka peroleh dari usaha bisnisnya, dan ini mungkin saja dapat menimbulkan efek negatif dan tidak bergairahnya mereka di dalam melakukan usaha kewirausahaan dan bisnis yang mereka bangun. Namun demikian pemerintah tidak perlu pesimis dengan hal tersebut di atas, sebab studi yang dilakukan oleh Mc Clelland telah menghasilkan tesis yang menjawab terhadap keberatan tersebut¹⁴ dengan mengatakan bahwa bukanlah motif keuntungan (*profit motive*) yang menggerakkan seseorang untuk melakukan usaha atau bisnis, tetapi motif pencapaian prestasi (*achievement motivation*). Jika ini memang benar pada tingkat tertentu, maka penurunan tingkat keuntungan marjinal tidak akan memperburuk situasi dan kondisi dunia usaha, sebab keuntungan bukanlah motif utama yang menggerakkan seseorang untuk melakukan usaha atau bisnis. Selain dari pada itu, bila ada dampak merugikan dari kebijakan pajak progressif yang didesain untuk memberi perlindungan dan manfaat kepada mereka yang miskin, maka hal itu mungkin akan diimbangi dengan munculnya pengusaha-

¹⁴ David C. McClelland, "The Achievement motive in Economic Growth". Dalam Peter Kilby (ed.). *Entrepreneurship and Economic Development*. New York: The Free Press, 1971, 109-122

penguasa baru yang dulunya berasal dari golongan mereka yang miskin dan kurang beuntung dalam ekonomi yang mendapatkan perlakuan istimewa dari pemerintah.

Keempat, Hasil bersih dari dampak kebijakan di atas adalah terjadinya *transfer* sumber daya ekonomi dari mereka yang kaya kepada mereka yang miskin. Hal ini tentu memperkuat dampak zakat di dalam memerankan pendistribusian sumberdaya ekonomi yang lebih adil dalam distribusi pendapatan dan kekayaan di dalam ekonomi.

Meskipun zakat bukan merupakan alat yang efektif dalam melakukan kebijakan fiskal melawan siklus ekonomi, tetapi peranannya dalam pembangunan kelihatan begitu nyata dan mengesankan. Hal ini disebabkan karena, (1). Zakat mengenakan hukuman atas penimbunan harta benda di dalam ekonomi dan hukuman atas harta dan uang tunai yang dibiarkan tidak produktif. Harta benda yang dibiarkan tidak produktif tersebut akan kena zakat setiap tahunnya dengan besaran (*nisab*) yang telah ditentukan shari'ah. Dengan demikian harta benda dan sumber daya ekonomi yang dibiarkan tidak produktif akan terus berkurang dan habis pada suatu titik tertentu, bila tidak digunakan untuk melakukan investasi atau usaha supaya dapat terus tumbuh dan berkembang. Karena itu, zakat merupakan oposisi yang sangat kuat terhadap sumber daya ekonomi yang dibiarkan tidak produktif dan merupakan perangsang terhadap investasi. (2). Zakat, sebagian besar diperuntukkan kepada mereka yang miskin dan kurang beruntung secara ekonomi. Kebijakan ini tentu akan meningkatkan standar kehidupan mereka, meningkatkan kesehatan dan kemampuan mereka dan meningkatkan produktivitas para angkatan kerja. (3). Lembaga zakat ini diharapkan dapat meningkatkan permintaan agregat secara makro ekonomi yang secara teoritis dapat membawa kepada peningkatan kegiatan investasi dan pertumbuhan ekonomi.

Selain dari pada itu adalah bahwa implikasi pemerataan yang diperbuat oleh institusi zakat adalah nyata. Tujuan zakat itu sendiri adalah melakukan pendistribusian kembali sumber daya ekonomi dari mereka yang kaya kepada mereka yang miskin dan kurang beruntung. Namun demikian harus diingat bahwa zakat bukanlah merupakan mekanisme distribusi yang utama di dalam ekonomi Islam, tetapi zakat lebih merupakan alat untuk suatu tindakan korektif terhadap kondisi ekonomi yang timpang antara yang kaya dan yang miskin. Ekonomi Islam

itu sendiri mempunyai *built in system* distribusi pendapatan dan kekayaan yang melekat padanya selain zakat dalam bentuk distribusi pendapatan fungsional yang merujuk kepada faktor dalam menetapkan harga yang didasarkan atas prinsip-prinsip keadilan dan kelangkaan yang akan membawa kepada distribusi barang dan jasa yang adil sejak dimulainya proses produksi sampai pemasaran produk-produk tersebut. Adapun zakat merupakan alat yang dimaksudkan untuk melakukan tindakan pemerataan terhadap sisa keadaan yang belum merata dari distribusi pendapatan dan kekayaan melalui *transfer payments*, meskipun demikian zakat mampu berfungsi untuk melakukan tindakan pemerataan secara efisien terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan seperti yang disebutkan di atas.

Kembali kebijakan fiskal sebagai fungsi stabilisasi ekonomi. Tingginya fluktuasi siklus tentu dapat menyebabkan dampak yang buruk dan merugikan bagi kalangan industri, perdagangan dunia usaha dan kegiatan investasi, karena itu tindakan yang rasional harus segera diambil untuk menstabilkan ekonomi makro melalui kebijakan baik fiskal maupun moneter. Seperti biasanya, pemerintah akan menurunkan belanja dan pengeluaran Negara selama inflasi berlangsung disamping penggunaan secara optimal dan tepat terhadap alat-alat kebijakan fiskal lainnya. Dalam konteks tersebut di atas atau di masa inflasi, perilaku belanja dan pengeluaran pemerintah di dalam ekonomi Islam berbeda dari ekonomi konvensional, di mana pemerintah di dalam ekonomi Islam tidak akan pernah menurunkan pengeluaran Negara kepada mereka yang miskin dan yang berpendapatan rendah untuk supaya dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka dibanding menurunkan pengeluaran Negara pada sektor-sektor lain di dalam ekonomi. Karena itu, secara umum ada sumber daya ekonomi yang tidak dikerjakan dan dibiarkan tidak produktif di dalam ekonomi, namun sumber daya ekonomi tersebut dapat dialihkan pengerjaannya di dalam kegiatan produksi barang-barang kebutuhan dasar hidup. Dengan demikian sektor ini akan tumbuh bersamaan dengan naiknya permintaan terhadap barang-barang kebutuhan dasar, yang dalam waktu yang bersamaan terjadi penurunan permintaan efektif terhadap barang dan jasa di sektor-sektor lainnya di dalam ekonomi. Naiknya permintaan terhadap barang-barang kebutuhan dasar ini diharapkan dapat menaikkan penawaran, sehingga dampak inflasi dari pengeluaran pemerintah di sektor ini tidak begitu mengkhawatirkan. Adapun

sektor-sektor lainnya di dalam ekonomi diharapkan tidak terpengaruh banyak, sebab sebagian besar pengeluaran yang dilakukan oleh mereka yang berpendapatan lebih rendah adalah konsumsi terhadap barang-barang kebutuhan dasar. Jika perkiraan ini adalah benar, maka anjuran untuk menunda pengeluaran zakat untuk mereka yang berpendapatan lebih rendah selama inflasi tidaklah begitu penting. Tetapi pemerintah harus melakukan tindakan yang tepat dengan kebijakan fiskalnya dan memastikan bahwa sektor barang-barang kebutuhan dasar tumbuh secara positif sebagai respon atas tingginya permintaan efektif di sektor ini.

Monetisasi zakat lebih memberikan manfaat bila dilakukan selama resesi ekonomi, di mana banyak barang-barang atau produk yang diproduksi tidak laku dijual. Lembaga zakat dalam hal ini dapat mengatur pembelian barang-barang atau produk yang dibutuhkan oleh golongan masyarakat yang berpendapatan lebih rendah, kemudian barang-barang tersebut diberikan kepada mereka dan bukan berupa uang yang diberikan kepada mereka yang berhak menerima zakat.. Cara seperti ini tentu mempunyai dampak ekspansi di dalam ekonomi secara langsung.

Negara-negara berkembang dan Negara-negara maju sering menghadapi fenomena ekonomi makro yang dinamakan *stagflasi*, yaitu terjadinya inflasi dan pengangguran secara bersamaan. Dana zakat dalam hal ini dapat digunakan untuk mengatasi situasi *stagflasi* melalui kebijakan di sisi penawaran. Dengan kata lain, dana zakat dapat digunakan untuk membangun industri-industri dan usaha untuk memproduksi barang-barang kebutuhan dasar yang permintaan efektifnya cukup tinggi. Kegiatan produksi ini akan menaikkan suplai barang-barang tersebut untuk mengimbangi tingginya permintaan itu, sekaligus juga menciptakan kesempatan kerja. Langkah ini akan membuahkan dua hasil sekaligus, yang pertama akan menekan kenaikan harga barang-barang di pasar, karena tingginya permintaan diimbangi dengan naiknya produksi, yang kedua akan menaikkan tingkat penyerapan tenaga kerja. Kebijakan selanjutnya adalah memberikan prioritas untuk merekrut tenaga kerja atau angkatan kerja yang hidupnya berada di bawah garis kemiskinan, kemudian keuntungan yang didapat didistribusikan kepada mereka yang juga hidupnya di bawah garis kemiskinan atau yang berpendapatan rendah dengan harapan bahwa langkah ini akan menghasilkan dampak positif secara kumulatif di dalam ekonomi untuk keluar dari situasi *stagflasi*.

Penggunaan dana zakat yang demikian itu diperbolehkan di dalam Islam. *Transfer payments* dana zakat kepada para penerima zakat melalui mekanisme seperti yang tersebut di atas dibolehkan dan bahkan dianjurkan di dalam Islam. Cara tersebut di atas akan menghasilkan jumlah uang zakat menjadi lebih banyak dari jumlah semula, baru kemudian diberikan kepada mereka yang berhak menerimanya dalam bentuk keuntungan yang di dapat dari usaha tersebut sepanjang waktu. Di dalam ekonomi Islam, para wajib zakat tidak membayarkan zakatnya secara langsung kepada individu-individu yang berhak menerima zakat di masyarakat, melainkan membayarkannya kepada pemerintah, kemudian pemerintah menyalurkan dana zakat tersebut kepada masyarakat miskin yang berhak menerima zakat. Karena tidak ada batasan waktu dalam menyalurkan dana zakat ke masyarakat, maka tidak ada bahaya (*madharat*) bagi pemerintah untuk melakukan investasi dan usaha dengan memakai dana zakat tersebut dengan niat untuk mengembangkan dana zakat tersebut untuk kesejahteraan masyarakat. Pemerintah hendaknya juga mendesain program serupa dalam melakukan pengeluaran dana sosial untuk kesejahteraan masyarakat yang mampu mengatasi permasalahan stagflasi dan membawa Negara keluar dari probelama stagflasi.

Secara ringkas, kode etik Islam mempunyai karakteristik yang *unique* di dalam kehidupan manusia, keberadaannya di institusi-institusi politik Negara memerlukan suatu formulasi dan tindakan-tindakan aktif melalui suatu kebijakan yang meliputi semua bidang kehidupan manusia, baik di bidang sosial, politik maupun ekonomi. Di bidang ekonomi, Islam memerintahkan pemimpin Negara untuk memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat yang meliputi jaminan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia dan penyediaan atmosfer ekonomi yang menyenangkan serta lingkungan yang kondusif untuk mencapai pendayagunaan sumber daya ekonomi secara penuh, mencapai pertumbuhan dan pembangunan ekonomi dan lain sebagainya.

Ekonomi Islam mempunyai seperangkat alat (piranti) kebijakan moneter yang baru plus piranti kebijakan moneter yang ada di ekonomi konvensional kecuali piranti suku bunga dan semua instrumen kebijakan moneter yang melibatkan praktek bunga di dalamnya. Penghapusan bunga dan pengenalan pembiayaan yang berdasarkan ekuitas atau bagi hasil telah membantu tercapainya

alokasi sumber daya ekonomi yang efisien, pendayagunaan sumber daya ekonomi secara penuh dan distribusi pendapatan dan kekayaan yang adil dan merata.

Ekonomi Islam juga mempunyai alat (piranti) kebijakan fiskal yang baru plus piranti kebijakan fiskal yang ada di ekonomi konvensional, tetapi penerapannya berbeda, demikian pula implikasi pembangunan yang dihasilkan. Meskipun terjadi perbedaan pendapat dan perdebatan pungutan pajak selain zakat, tetapi *shari'ah* dalam hal ini membolehkan dan tidak melarang untuk melakukan pungutan pajak selain zakat, selam itu diperlukan di dalam konteks modern dalam penyelenggaraan Negara. Karena itu sebagian besar ahli ekonomi Islam membolehkan Negara untuk melakukan pungutan pajak selain zakat.

Selain dari pada itu, ekonomi Islam mempunyai sumber lain untuk pendapatan Negara yaitu zakat melalui lembaga zakat yang dibentuk pemerintah. Zakat merupakan alat yang efektif dalam mencapai beberapa tujuan kebijakan fiskal dan yang juga diharapkan mampu menghasilkan dampak pembangunan ekonomi yang cukup besar. Zakat seperti yang dibahas di atas, menghambat penimbunan dan mendorong investasi serta meningkatkan permintaan efektif dan lain sebagainya.

Efisiensi di dalam alokasi sumber daya ekonomi mempunyai dimensi yang *unique* di dalam ekonomi Islam, baik dari segi tingginya produktivitas maupun dari segi produksi barang-barang yang secara sosial diharapkan untuk diproduksi menurut norma-norma dan nilai-nilai *shari'ah*. Hal ini mungkin dapat dicapai bila tindakan-tindakan yang tepat dilakukan melalui kebijakan fiskal dan moneter.

Penutup

Sebagai penutup penulis ingin menekankan bahwa kebijakan fiskal harus saling melengkapi dengan kebijakan moneter, kedua tidak boleh berjalan sendiri sendiri untuk mencapai tujuan dari kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter. Pajak dan pengeluaran pemerintah memang merupakan dua piranti utama di dalam melakukan kebijakan fiskal, namun piranti zakat tidak kalah penting di dalam melakukan *counter cyclical fiscal policy* yang dapat membantu pemerintah di dalam melakukan pengendalian permasalahan makro jangka pendek yang berkaitan dengan pengendalian inflasi, pengentasan kemiskinan, penyerapan tenaga kerja

dengan membantu melalui sisi permintaan atau demand side. Instrumen zakat ini juga dapat membantu pembangunan ekonomi di dalam tercapainya *equal distribution of income and wealth* melalui *transfer payment*. Sehingga diharapkan bukan lagi pertumbuhan ekonomi dengan *trickle down effectnya* tetapi lebih kepada *pro poor economic growth* atau pertumbuhan ekonomi yang menekankan pemerataan dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Qardawi, Yusuf. *Fiqh al-Zakah*. Dar-alIrshad, Beirut, 1969. vol.2. p.964-984.
- Chapra, M. Umar. "Islamic welfare state and its role in the economy" Dalam *Studies in Islamic Economic*. Leicester: Islamic Foundation, 1980.
- Dow, Louis A. dan Fred N. Hendon, *Economic and Society* New Jersey: Prentice Hall, 1991.
- Faridi, F.R. "A Theory of Fiscal Policy in an Islamic State". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*. Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983.
- Jhingan, M.L. *The Economics of Development and planning*. Ter. D. Guritno Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2000.
- Kahf, Monzer. "Taxation Policy in an Islamic Economy". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*. Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983.
- McClelland, David C. "The Achievement motive in Economic Growth". Dalam Peter Kilby (ed.). *Entrepreneurship and Economic Development*. New York: The Free Press, 197.
- Metwally, M.M. "Fiscal Policy in an Islamic Economy". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*. Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983.
- Sadeq, A.H.M. *Economic Development in Islam* Petaling Jaya: Pelanduk, 1988.
- Salama, Abidin Ahmad "Fiscal Policy in an Islamic State". Dalam Ziauddin Ahmad, Munawar Iqbal dan M. Fahim Khan (eds.) *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*. Islamabad: Institute of Policy Studies, 1983.
- Sicat, Gerardo P. dan H.W. Arndt, *Economics*. Ter. Nirwono Jakarta : LP3ES, 1991.