

KEBIJAKAN FISKAL NEGARA INDONESIA DALAM PERSPEKTIF EKONOMI ISLAM

Supangat, IAIN Walisongo Semarang

Abstract

As part of the mu'amalah discourse, fiscal policy in Islam is flexible and open to ijtihad . Texts related to fiscal policy can not be separated from the socio historical circumstances early Islamic society . Interpretation must use a contextual approach . although the mechanism may be different contextualisation. With the above formulation , this study found in common principles and objectives of the State 's fiscal policy in Indonesia. In fact , some types of taxes collected by the government is a reformulation of the tax that is applied in the early days of Islam . Thus , the system of fiscal policies during the State of Indonesia is still in the corridors of Shari'ah . However, implementation of such systems is still far from the expected . With the point of the equation , the government can implement fiscal policies of an Islamic state in accordance with the laws and culture of Indonesia . In this paper , the authors propose the idea to the admissibility of zakat and taxation as a source of state revenue .

Kata Kunci : *Ekonomi Islam, zakat, Kebijakan Fiskal.*

Pendahuluan

Kebijakan fiskal diartikan tindakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah, yang berkaitan dengan pendapat dan pengeluaran uang.¹ Yang dimaksud di sini menyangkut pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara. Kebijakan fiskal Negara Indonesia tercermin dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Dalam APBN tersebut, terdapat penetapan pemerintah mengenai alokasi dan distribusi keuangan negara. Mengingat urgennya bidang ini dalam pembangunan perekonomian negara, APBN harus mendapat persetujuan dari dewan Perwakilan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat. Selain itu, Departemen

¹ Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hlm. 46.

Keuangan Negara Indonesia sebagai instansi negara yang mengelola persoalan keuangan memainkan peranan penting dalam kebijakan fiskal.

Di negara Islam, pengelolaan keuangan negara ditangani oleh *Bayt al-mal*. *Bayt al-Mal* sama dengan kementerian keuangan (*treasury*) yang menangani masalah keuangan serta hal-hal yang berkaitan dengan perbendaharaan negara (*national exchequer*). Sekalipun *Bayt al-mal* secara institusional telah dibentuk oleh khalifah ‘Umar ibnu Khatthab. Kebijakan fiskal negara, sebenarnya telah diberlakukan pada masa Nabi SAW. Al-Quran dan as-Sunnah sering menyinggung kebijakan fiskal negara. Antara lain: pengelolaan zakat oleh negara, pemungutan *al-jizyah* dari kaum *ahl-kitab*, pemberlakuan hukum *al-fay*’ dan *al-ghanimah*, serta kebijakan Nabi SAW atas kepemilikan umum.

Apabila kebijakan fiskal telah dirumuskan dalam Islam, persoalannya kemudian adalah apakah rumusan itu dapat ditafsirkan kembali sesuai dengan kondisi daerah dan masa, mengingat kebijakan fiskal merupakan masalah kenegaraan yang terbuka terhadap ijtihad ? Jika reinterpretasi itu dimungkinkan, persoalan berikutnya adalah apakah asas kebijakan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah Negara Indonesia selama ini memiliki kesamaan dengan asas kebijakan fiskal dalam Islam ? Lalu, bagaimanakah bentuk penafsiran kebijakan fiskal dalam Islam yang sesuai dengan konteks keindonesiaan ?

Jawaban atas pertanyaan di atas akan dipaparkan dalam makalah ini. Di samping itu, tulisan ini ditujukan untuk mencari legitimasi Islam atas kebijakan fiskal yang ditetapkan pemerintah Negara Indonesia. Agar pembahasan tidak melebar, negara Islam akan dibatasi pada masa Nabi SAW dan *al-Khulafa’al-Rasyidin* karena pada masa ini ajaran Islam masih belum terkontaminasi oleh budaya lain. Adapun pemerintah Negara Indonesia hanya difokuskan pada pemerintahan yang stabil ekonomi (Orde Baru), karena pada masa ini perekonomian Indonesia lebih stabil dibanding masa sebelum atau sesudahnya.

Kebijakan Fiskal dalam Perspektif Ekonomi Islam

1. Kebijakan Fiskal Negara Indonesia

Sistem kebijakan fiskal Negara Indonesia telah dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23: 1. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu; 2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang; 3. Macam-macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang; 4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang; 5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan rakyat.

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

APBN mencakup penerimaan dan pengeluaran negara. Penerimaan negara terdiri dari penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan. Penerimaan dalam negeri terbagi juga atas penerimaan dari minyak bumi dan gas alam (migas) dan penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam seperti penerimaan pajak, baik langsung maupun tidak langsung, dan penerimaan bukan pajak. Suparmoko menyebutkan sembilan sumber penerimaan negara antara lain: pajak, restribusi, keuntungan dari berbagai perusahaan negara, denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah, sumbangan masyarakat

untuk berbagai jasa diberikan oleh pemerintah, percetakan uang kertas, hasil dari undian negara, pinjaman dari luar negeri maupun dalam negeri dan hibah.²

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

Pajak atau pungutan lain yang diterima oleh pemerintah harus didasarkan pada Undang-Undang. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari pihak pemerintah. Selain berfungsi sebagai alat anggaran, pajak juga digunakan sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi kegiatan-kegiatan swasta dalam perekonomian.³ Penting pula dicatat bahwa pemungutan pajak di Indonesia menggunakan sistem *self-assesment*, yaitu masyarakat wajib pajak diberi kepercayaan sepenuhnya untuk menghitung, membayar dan melapor sendiri pajak yang terhutang.⁴

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

² Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: BPFE, 1992), hlm. 94-95.

³ *Ibid.*, hlm. 96.

⁴ Mardiasmo, *Perpajakan*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1991), hlm. 1.

Sementara itu, pengeluaran negara dalam APBN terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin mencakup belanja pegawai, belanja barang, subsidi, bunga dan cicilan hutang serta pengeluaran rutin lainnya. Demikian pula pengeluaran pembangunan diarahkan untuk pembiayaan dan bantuan proyek. Seluruh jenis pengeluaran tersebut, jika dinilai dari sisi fungsinya, dapat diklasifikasi menjadi lima macam. *Pertama*, pengeluaran yang *self-liquidating*, sebagian atau seluruhnya. Artinya, pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari masyarakat yang menerima jasa atau barang yang bersangkutan, misalnya pengeluaran untuk perusahaan negara atau proyek-proyek produktif barang ekspor. *Kedua*, pengeluaran yang produktif. Artinya, pengeluaran yang dilakukan dengan mewujudkan keuntungan ekonomis bagi masyarakat. Sehingga, secara tidak langsung, dapat meningkatkan jumlah pajak, misalnya pengeluaran untuk pertanian, pendidikan, dan sebagainya. *Ketiga*, pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat, misalnya pengeluaran untuk bidang pariwisata dan penanggulangan bencana. *Keempat*, pengeluaran yang merupakan pemborosan, misalnya pengeluaran untuk biaya perang. *Kelima*, pengeluaran yang merupakan penghematan di masa mendatang, misalnya pengeluaran untuk membuka lapangan kerja.⁵

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

2. Kebijakan Fiskal Negara Islam

Ketika Nabi SAW berhasil membangun sebuah negara di Madinah, *nash* al-Quran dan as-Sunnah mulai menyinggung kebijakan fiskal. Ada tujuh sumber penerimaan negara pada masa Nabi SAW. *Pertama*, zakat yang

⁵ Suparmoko, *Op. Cit.*, hlm. 48.

dipungut dari umat Islam yang mampu. Kemampuan diukur menurut takaran harta yang wajib dizakatkan (*nisab*). Kedua, *al-ghanimah*, yaitu harta yang didapat dari rampasan perang sesuai dengan firman Allah dalam surat al-Anfal : 1 yang artinya: “Mereka menanyakan kepadamu tentang (pembagian) harta rampasan perang. Katakanlah: “Harta rampasan perang itu kepunyaan Allah dan Rasul, sebab itu bertakwalah kepada Allah dan perbaikilah perhubungan di antara sesamamu” (QS. Al-Anfal :1)

Tradisi rampasan pada masa klasik masih dibenarkan di samping karena belum adanya kesepakatan dunia internasional, juga masih mengentalnya tradisi kesukuan.⁶ Ketiga, *al-fay'*, yaitu harta yang diambil dari orang-orang nonmuslim tanpa kekerasan atau peperangan, bahkan dengan perdamaian dan perjanjian sesuai dengan surat al-Hashr: 6 yang artinya : *Dan apa saja harta rampasan (fa'I) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kudapun dan (tidak pula) seekor untapun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap siapa saja yang dikehendaki-Nya. Dan Allah maha kuasa atas segala sesuatu.* (QS. Al-Hashr: 6)

Pengertian *al-fay'* ini mencakup tiga sumber penerimaan negara, yaitu *al-jizyah*, *al-kharraj* dan *al-ashur*.⁷ *Al-Jizyah* telah diberlakukan sejak masa Nabi SAW, sementara kedua sumber yang terakhir mulai diberlakukan sejak kekhalifahan Umar ibnu al-Khattab. Keempat, *al-jizyah*, yaitu pungutan yang dikenakan atas umat *abl al-Kitab* yang mampu.⁸ Sesuai dengan surat al-Taubah: 29 yang artinya: *Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari kemudian dan mereka tidak mengharamkan apa yang telah diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk.* (QS. At-Taubah: 29).

⁶ Asghar Ali Engineer, *Asal Usul dan Perkembangan Islam*, terj. Imam Baehaqi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 164.

⁷Lihat M.Abdul Mannan dalam *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, terj. M. Nastangin, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 249-255.

⁸ Menurut al-Naim, identifikasi *abl al-kitab* diperlunak secara gradual oleh para ahli Hukum Islam, sehingga status dhimmah diterapkan kepada orang non muslim yang diizinkan tinggal di wilayah negara Islam. Lihat Abdullahi Ahmed al-Naim, *Dekonstruksi Syari'ah*, (terj. Ahmad Suedy dan Amiruddin Arrani), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994), hlm. 171.

Kelima, harta wakaf yaitu harta yang berasal dari umat Islam yang digunakan untuk kepentingan umum semata-mata karena Allah.⁹ *Keenam*, harta sedekah dari umat Islam (al-Baqarah: 177). Jenis harta ini sering digunakan Nabi SAW ketika nash kebijakan fiskal di atas belum diturunkan. *Ketujuh*, hutang dari umat Islam.

Sumber-sumber penerimaan di atas berlangsung hingga kekhalifahan Abu Bakar al-Sidiq. Administrasi pengelolaannya pun masih sederhana, yakni harta yang baru diterima langsung didistribusikan. Jalur distribusinya pun juga telah ditentukan oleh syariah sehingga pemerintah tidak melakukan ijtihad kecuali ijtihad interpretatif, menafsirkan *nash* tersebut sesuai dengan kebijakannya. Harta zakat didistribusikan kepada delapan jalur: orang-orang fakir, orang-orang miskin, para pengelola zakat, kaum mu'allaf, para budak, orang-orang yang berhutang, para pejuang di jalan Allah dan para musafir (al-Taubah: 60). Seperempat bagian harta *al-ghanimah* diprioritaskan untuk militer, sementara seperlimanya untuk jalur berikut: Allah, Rasul Allah SAW, para kerabatnya, orang-orang miskin, anak-anak yatim dan para musafir (al-Anfal:41). Begitu pula jalur distribusi harta *al-fay'*, sama dengan *al-ghanimah*. Hanya saja, tentara tidak mendapat bagian dari *al-fay'*.¹⁰

Menurut penulis, seluruh distribusi harta negara di atas pada dasarnya hanya digunakan untuk kepentingan umum dan negara dengan memprioritaskan pada masyarakat yang lemah. Jalur untuk Allah dapat diartikan untuk agama Allah. Jalur untuk Nabi SAW. Dan kerabatnya telah berhenti seiring dengan wafatnya Nabi SAW. dan kerabatnya. Bagian untuk orang-orang miskin, anak-anak yatim dan para musafir menunjukkan distribusi harta negara untuk kesejahteraan, sedangkan bagian untuk para tentara merupakan distribusi untuk pertahanan dan keamanan negara. Hal yang sama dapat ditunjukkan oleh delapan jalur distribusi harta zakat di atas.

Ketika umat Islam mampu menaklukkan kerajaan Persia dan Romawi pada khalifah Umar, mereka memperoleh harta rampasan perang yang melimpah. Kenyataan itu mendorong Umar untuk membentuk perbendaharaan negara

⁹ Al-Mawardi, *al-Abkam al-Sultaniyah*, (Beirut: Dar al- Fikr, t.t.), hlm. 144.

¹⁰ Menurut pendapat mayoritas ulama yang sekaligus telah menjadi kebijakan bahwa, harta *al-fay'* harus dibagi lima sebagaimana yang ditentukan *nash*. Lihat Mustofa Diibul Bigha dalam *Fiqih Syafi'i*, (Tkp: CV. Bintang Pelajar, t.t.), hlm.473.

yang disebut *Bayt al-Mal*. Dalam *Bayt al-Mal* tersebut, jumlah tunjangan rakyat yang dianggarkan setiap tahun. Penentuan jumlah tunjangan tersebut didasarkan pada loyalitas rakyat kepada Islam. Kebijakan ini berbeda dengan Nabi SAW dan khalifah Abu Bakar.

Di samping tunjangan atau subsidi, *Bayt al-mal* juga menyediakan dana untuk mencukupi kebutuhan para pegawai negara dan tentara. Sejak pemerintahan Umar pula, tentara tidak lagi memiliki harta rampasan perang yang tidak bergerak, seperti tanah dan bangunan. Meski begitu, harta tetap menjadi hak pemiliknya dengan dibebani pembayaran pajak *al-kharraj*. Pengeluaran untuk proyek pembangunan juga digalakkan, terutama menyangkut sarana kepentingan umum. Dalam hal ini, Abul Khoir Mohd. Jalaludin mengemukakan lima bidang distribusi keuangan negara Islam. *Pertama*, menjaga keamanan baik internal maupun eksternal. *Kedua*, pembiayaan administrasi negara. *Ketiga*, mempertahankan tingkat kehidupan pokok masyarakat. *Keempat*, meningkatkan infrastruktur negara. *Kelima*, membantu para korban bencana alam.

Selain *Bayt al-Mal*, khalifah Umar juga memungut pajak *al-Kharraj* dan pajak *al-'Ashur*. *Al-Kharraj* merupakan pajak yang dipungut atas tanah yang dikerjakan, sementara *al-'Ashur* dikenakan atas barang dagangan yang masuk ke negara Islam. Kedua pungutan tersebut dikenakan atas muslim maupun non muslim serta menghindari pungutan berganda atas umat muslim yang telah membayar zakat perdagangan.

3. Kebijakan Fiskal Negara Indonesia; Perspektif Ekonomi Islam

Kebijakan Fiskal Negara Indonesia tidak didasarkan pada hukum agama melainkan pada peraturan perundang-undangan. Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan idiil dan konstitusional bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Walaupun demikian Pancasila dan UUD 1945 masih mengakui eksistensi agama yang berarti pula hukum agama. Oleh karena itu, kebijakan fiskal yang bertentangan dengan tujuan hukum agama berarti tidak sesuai dengan kehendak Pancasila dan UUD 1945. Sementara itu, ekonomi Islam merupakan bagian hukum agama yang mengatur segala kebutuhan

masyarakat. Keterlibatan masyarakat ini, menjadikan ekonomi Islam tidak selalu tergantung pada *nash* secara tekstual, namun memberikan peluang ijtihad lebih besar, serta tidak melibatkan iman dan niat. Sekalipun demikian, ekonomi Islam harus dalam koridor “menghilangkan bahaya dan menarik kemaslahatan” (*dar’ al- mafasid wa jalb al-masalih*) sebagai tujuan agama.

Atas dasar itu, semua pungutan yang ditetapkan dengan Undang-undang, dan menjadi penerimaan negara masih dibenarkan syariah. Bahkan Nabi SAW. Memberi amanat kepada pemerintah untuk memungut harta selain zakat. Dalam hal ini, khalifah Umar memberlakukan pajak *al-ashur* yang tidak pernah ditunjukkan oleh al-Quran maupun Sunnah. Taqy al-Din al-Nabhani menyimpulkan bahwa pemerintah diperbolehkan mengenakan pungutan tambahan selama kebutuhan rakyat belum terpenuhi oleh negara.¹¹ Tujuan pemungutan pajak oleh pemerintah Negara Indonesia tidak berbeda dengan tujuan pemungutan pajak dalam negara Islam. Di samping sebagai penerimaan negara, pemungutan pajak juga dimaksudkan untk meratakan pendapatan penduduk. Nabi SAW bersabda: “zakat dipungut dari orang-orang kaya untuk orang-orang fakir”.¹² Di sini penulis, menyamakan tujuan zakat dengan pajak karena keduanya bersifat progresif, yakni pemungutan dikenakan atas penghasilan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, masyarakat ekonomi lemah tidak dipungut pajak atau zakat, bahkan mereka akan mendapatkan bagian dari zakat atau pajak tersebut.

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

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

¹¹ Taqy al-Din al-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, ter. M. Maghfur Wachid, (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), hlm. 262.

¹² Al-Bukhari, *Sahih al-Bukhari*, vol. II, (Semarang : Toha Putera, 1981), hlm. 108.

Pasal di atas dijelaskan oleh pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 yang menyatakan hak penguasaan negara meliputi: *pertama*, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; *kedua*, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; *ketiga*, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan bumi, air dan ruang angkasa.¹³

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

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

Berbeda dengan pinjaman luar negeri, undian negara secara yuridis dan sosiologis tidak dapat diterima oleh masyarakat karena dianggap sebagai perjudian. Untuk itu, penerimaan negara melalui undian dianggap ini tidak

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Djemabatan , 1996), hlm. 6. Pada prinsipnya, wewenang ini berada pada pemerintah pusat, dan pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah, tetapi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

berlangsung lama. Dengan demikian, undian sebagai penerimaan negara harus ditolak karena banyak mengandung bahaya sehingga bertentangan dengan hukum Islam.

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

4. Kebijakan Fiskal Negara Islam dalam Konteks Keindonesiaan

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

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

Al-ashbur, misalnya, merupakan pajak yang dikenakan untuk perlindungan bagi para importir yang dipungut oleh seorang *ashbir* dalam yuridiksi negara Islam.¹⁴ Pungutan itu berbeda antara muslim dan nonmuslim. Alasannya adalah karena umat Islam telah dikenai zakat sehingga pungutannya lebih kecil dari umat nonmuslim. Selain itu, permohonan perlindungan oleh

¹⁴ M. Abdul Mannan, *Op. Cit.*, hlm. 254.

saudagar non muslim kepada pemerintah Islam lebih besar. Di Indonesia pajak *al-‘ashur* ini dapat disamakan dengan pajak pertambahan nilai (PPn). Obyek pajak pertambahan nilai tidak hanya berupa barang, tetapi juga jasa penyerahan barang. Pajak pertambahan nilai juga memungut biaya pada tiap tahap pertambahan nilai suatu barang meskipun bahan barang tersebut tidak diimpor dari luar negeri.¹⁵ Persamaannya dengan *al-ashur* terletak pada obyek pajak yang berupa barang impor dan tujuannya untuk menjaga perdagangan dalam negeri. Dengan demikian pajak pertambahan nilai lebih luas cakupannya dibanding *al-ashur*

Sebagaimana *al-kharraj* juga dapat disamakan dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Tanah merupakan obyek pajak *al-kharraj* maupun pajak bumi dan bangunan. Negara Islam awal belum mengenal industrialisasi sehingga obyek pajaknya hanya tanah, sedangkan negara Indonesia mengenakan tanah dan bangunan karena pemanfaatan tanah tidak hanya untuk pertanian, tetapi juga untuk mendirikan perusahaan dan kantor. Demikian pula, besarnya pungutan *al-kharraj* atau pajak bumi dan bangunan tergantung pada kebijaksanaan pemerintah. Keduanya dipungut agar masyarakat senantiasa mendayagunakan tanah serta tidak terjadi distribusi tanah yang tidak terkendali. Perlu juga dicatat bahwa pajak bumi dan bangunan bersifat *regresif*, yakni pajak dikenakan kepada setiap warga negara yang memiliki tanah atau bangunan. Berbeda dengan *al-kharraj* yang diberlakukan atas tanah yang telah dikuasai oleh negara Islam.¹⁶

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

Umumnya para ahli tafsir mengajukan keunggulan dan kemuliaan Islam sebagai alasan penarikan *al-jizyah* terhadap umat agama lain yang dianggap

¹⁵ Suparmoko, *Op. Cit.*, hlm. 78.

¹⁶ M. Abdul Mannan, *Op. Cit.*, hlm. 250

sebagai ajaran yang rendah dan sesat. Sementara itu, ahli fikih mazhab Syafii dan Ibn al-Qayyim menafsirkan *al-sighar* dengan kepatuhan pada ketetapan hukum Islam. Artinya, penduduk yang ditaklukkan harus mengikuti berbagai ketentuan hukum Islam. Penulis sendiri lebih menerima penafsiran yang terakhir, karena penghinaan umat agama lain, apalagi memaksa mereka untuk mengikuti Islam, jelas bertentangan dengan ajaran Islam.

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

“ Dalam lingkungan sosio-ekonomik yang primitif, penarikan *al-jizyah* mungkin adalah pilihan terbaik, karena hal ini sesuai dengan prinsip keadilan yang alami. Setiap warganegara harus membayar kewajibannya guna pemeliharaan keamanan dalam negeri dan pencegahan serbuan dari luar, tidak peduli apakah ia muslim atau non muslim”.¹⁷

Sejarah juga mencatat, khalifah ‘Umar pernah mengembalikan *al-jizyah* karena negara Islam tidak lagi sanggup melindungi keamanan non muslim. Bahkan, penduduk non muslim yang ikut berperang membela negara dibebaskan dari pungutan *al-jizyah*.¹⁸ Fenomena tersebut akan menguatkan keterkaitan *al-jizyah* dengan kewajiban warganegara dalam membela negara, bukan *al-jizyah* dengan agama warganegara.

Dalam konteks Indonesia, *al-jizyah* dapat disamakan dengan pajak penghasilan (PPh) yang dipungut dari umat Islam maupun non muslim. Kedua pungutan tersebut dikenakan atas penghasilan warganegara sehingga masyarakat yang mendapat penghasilan rendah tidak dibebankan pajak (progresif). Dalam negara Islam, *al-Jizyah* merupakan perimbangan pungutan zakat atas umat Islam. Ketika Undang-Undang Nomor 33 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat telah disahkan oleh MPR, umat Islam Indonesia tidak terbebani lagi pembayaran pajak dan zakat. Dalam pasal 14 ayat 3 dinyatakan

¹⁷ M. Abdul Mannan, *Op. Cit.*, hlm. 250.

¹⁸ Thomas W. Arnold, *The Preaching of Islam*, (Delhi: Low Price Publications, 1995), hlm. 93.

bahwa pembayaran zakat secara otomatis mengurangi beban pajak. Apabila kebijakan itu diimplementasikan, niscaya terdapat keadilan antara umat muslim dan non muslim.

Penyatuan pajak dalam zakat menghendaki adanya kewenangan pengelolaan zakat oleh Departemen Keuangan. Untuk itu, zakat terlebih dulu harus dipahami sebagai kewajiban sosial umat Islam. Zakat harus diletakkan dalam wacana *mu'amalah* daripada ibadah sebab zakat merupakan sendi pokok ajaran Islam yang menyangkut sosial ekonomi dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, merata materiil dan spirituil.¹⁹ Nash yang menjelaskan zakat, baik mengenai sumbernya maupun distribusinya, terbuka untuk dilakukan ijtihad interpretatif. Ijtihad tersebut harus diupayakan sesuai dengan konteks masyarakat yang dihadapi.²⁰

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

Penutup

Sebagai bagian bagian dari wacana *mu'amalah*, kebijakan fiskal dalam Islam bersifat lentur dan terbuka terhadap ijtihad. Nash-nash terkait dengan kebijakan fiskal tidak terlepas dari keadaan sosio-historis masyarakat Islam awal. Penafsirannya harus menggunakan pendekatan kontekstual. Arah dan tujuan kebijakan fiskal yang dinyatakan oleh nash harus menjadi parameter atas kebijakan fiskal setiap negara meskipun model dan mekanismenya berbeda.

¹⁹ Sjechul Hadi Permono dalam makalah "Pendayagunaan dan Pengelolaan Zakat Dalam Kaitannya Dengan UU No. 38 Tahun 1999", yang disampaikan dalam Temu Ilmiah Program Pascasarjana IAIN Se-Indonesia pada tanggal 10 – 12 Nopember 2001, hlm. 1.

²⁰ Ijtihad interpretatif atas distribusi zakat dalam konteks keindonesiaan dapat dibaca Sjechul Hadi Permono, *Pendayagunaan Zakat dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1992), hlm. 82-83.

Dengan rumusan di atas, penulis menemukan titik persamaan asas dan tujuan kebijakan fiskal Negara Indonesia. Bahkan, beberapa jenis pajak yang dipungut oleh pemerintah merupakan reformulasi pajak yang diterapkan pada masa awal Islam. Dengan demikian, sistem kebijakan fiskal Negara Indonesia selama ini masih dalam koridor syari'ah. Hanya saja, implementasi sistem tersebut masih jauh dari yang diharapkan, jika tidak dikatakan bertolak belakang.

Jika terdapat banyak titik persamaan, pemerintah dapat menerapkan kebijakan fiskal negara Islam selama hal itu sesuai dengan hukum dan budaya Indonesia. Dalam hal ini, penulis mengajukan gagasan perlu diterimanya zakat sebagai sumber penerimaan negara. Lembaga yang berwenang mengelolanya adalah Departemen Keuangan Negara Indonesia karena kewenangan tersebut menyangkut upaya disatukannya pajak dan zakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Bukhari, *Sahih al-Bukhari*, vol. II, Semarang : Toha Putera, 1981.
- Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sultaniyah*, Beirut: Dar al- Fikr, t.t.
- Al-Nabhani, Taqy al-Din, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam*, ter. M. Maghfur Wachid, Surabaya: Risalah Gusti, 1996.
- Al-Naim, Abdullahi Ahmed, *Dekonstruksi Syari'ah*, (terj. Ahmad Suedy dan Amiruddin Arrani), Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994.
- Arnold, Thomas W., *The Preaching of Islam*, Delhi: Low Price Publications, 1995.
- Bigha, Mustofa Diibul, *Fiqih Syafii*, Tkp: CV. Bintang Pelajar, t.t.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta : Djemabatan, 1996.
- Engineer, Asghar Ali, *Asal Usul dan Perkembangan Islam*, terj. Imam Bachaqi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Mannan M.Abdul, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, terj. M. Nastangin, Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995.
- Mardiasmo, *Perpajakan*, Yogyakarta: Andi Offset, 1991.
- Permono, Sjechul Hadi, “Pendayagunaan dan Pengelolaan Zakat Dalam Kaitannya Dengan UU No. 38 Tahun 1999”, yang disampaikan dalam Temu Ilmiah Program Pascasarjana IAIN Se-Indonesia pada tanggal 10 – 12 Nopember 2001.
- , *Pendayagunaan Zakat dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Jakrta: Pustaka Firdaus, 1992.
- Suparmoko, *Kuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE, 1992.
- Syamsi, Ibnu, *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1983.