

POTENSI DAN TANTANGAN SISTEM KEBIJAKAN FISKAL ISLAM DALAM PEREKONOMIAN MODERN

Epy Pujiaty¹ Yadi Janwari²

Pascasarjana Program Doktorat Konsentrasi Ekonomi Syariah UIN Bandung

epypujiatyok@gmail.com, yadijanwari@yahoo.com

ABSTRAK

Kebijakan fiskal adalah salah satu instrumen penting dalam perekonomian, baik dalam sistem ekonomi modern maupun Islam. Sistem kebijakan fiskal Islam memiliki potensi yang besar untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi dan sosial, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas ekonomi, dan keadilan ekonomi. Namun, sistem kebijakan fiskal Islam juga menghadapi beberapa tantangan, seperti penerapannya yang belum optimal, kurangnya pemahaman masyarakat tentang kebijakan fiskal Islam, dan keterbatasan sumber daya. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji potensi dan tantangan sistem kebijakan fiskal Islam dalam perekonomian modern. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem kebijakan fiskal Islam memiliki potensi yang besar untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi dan sosial. Potensi tersebut dapat diwujudkan melalui penerapan kebijakan fiskal Islam yang tepat dan konsisten. Beberapa potensi sistem kebijakan fiskal Islam dalam perekonomian modern: meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menjaga stabilitas ekonomi dan menciptakan keadilan ekonomi. Sedangkan beberapa tantangan sistem kebijakan fiskal Islam dalam perekonomian modern : penerapannya yang belum optimal, kurangnya pemahaman masyarakat tentang kebijakan fiskal Islam, dan keterbatasan sumber daya. Untuk mengatasi tantangan tersebut, diperlukan upaya-upaya: 1) peningkatan pemahaman masyarakat tentang kebijakan fiskal Islam, 2) peningkatan kapasitas pemerintah dalam menerapkan kebijakan fiskal Islam dan 3) peningkatan dukungan dari masyarakat dan stakeholder terkait

Kata kunci: kebijakan fiskal, ekonomi Islam, potensi, tantangan

PENDAHULUAN

Memasuki abad ke-21, umat Islam dihadapkan pada harapan dan tantangan yang besar dalam hal sistem ekonomi. Sistem ekonomi global yang sedang berkembang saat ini membuat umat Islam di seluruh dunia berada dalam masa yang menentukan. Hal ini bukan hanya karena kondisi ekonomi dan politik mereka yang masih dipengaruhi oleh negara-negara maju, tetapi juga karena mereka memiliki kesempatan untuk menjadi kekuatan baru dalam sistem ekonomi dunia. Namun, umat Islam juga menghadapi tantangan untuk keluar dari kemiskinan dan keterpurukan sebagai konsumen produksi negara-negara maju.

Meskipun menghadapi sederet tantangan, wacana ekonomi Islam tetap berkembang pesat, bahkan di tengah dominasi sistem kapitalisme Barat. Hal ini disebabkan oleh kelemahan dan kebobrokan sistem kapitalisme Barat yang semakin terlihat seiring berjalannya waktu. Sistem ekonomi kapitalisme didasarkan pada prinsip mencari keuntungan sebesar-besarnya dengan sumber daya yang terbatas. Prinsip ini didukung oleh nilai-nilai kebebasan untuk memenuhi kebutuhan, sehingga manusia memiliki kebebasan yang luas untuk memiliki harta. Prinsip-prinsip tersebut mengakibatkan ketimpangan sosial yang tajam antara kaya dan miskin. Selain itu, kapitalisme juga menjerumuskan manusia pada kehidupan yang materialistik, sehingga mereka

hanya fokus pada mengejar kekayaan dan kesenangan duniawi. Keadaan ini mempersempit ruang bagi manusia untuk berinteraksi dengan masyarakat sekitar, sehingga mereka menjadi terasing dari lingkungannya dan kehilangan unsur-unsur kemanusiaannya.¹

Prinsip-prinsip ekonomi Islam mengakui kebebasan manusia untuk memiliki harta, tetapi dengan batasan yang sesuai dengan nilai-nilai tauhid, kemaslahatan, dan keadilan. Prinsip-prinsip ini juga melarang penumpukan harta dan mendorong distribusi kekayaan secara adil. Berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan manusia, Islam mengatur mekanismenya dalam suatu negara. Peran negara dalam Islam sangat penting dalam menjamin kesejahteraan dan kebutuhan rakyatnya. Dalam rangka menjamin kesejahteraan rakyat, negara akan melakukan berbagai kebijakan, termasuk kebijakan fiskal.²

Menurut Wolfson, kebijakan fiskal adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Tindakan-tindakan ini mencakup kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumber daya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan.³

Pada dasarnya, kebijakan fiskal adalah kebijakan pemerintah yang mengatur penerimaan dan pengeluaran negara. Dalam konteks sistem ekonomi kapitalis, kebijakan fiskal sangat erat kaitannya dengan target keuangan negara, yaitu target Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Sangat tidak tepat mengatakan bahwa kebijakan fiskal yang berkembang sejak tahun 1930-an tidak menghasilkan hasil apa-apa. Faktanya, integrasi pasar pemerintah dan pasar swasta dalam perekonomian modern telah membuktikan bahwa efisiensi pasar dapat menghasilkan kemakmuran material yang tidak pernah bisa dilakukan oleh perekonomian sosialis. Namun, kebijakan fiskal ekonomi modern atau masa pra Islam dapat ditingkatkan dengan memasukkan etika, baik dalam tinjauan sistem maupun teorinya. Etika dapat membantu memastikan bahwa kebijakan fiskal digunakan untuk mencapai tujuan yang baik, seperti keadilan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Sistem fiskal modern difokuskan untuk mencapai tujuan ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas ekonomi, dan pengurangan pengangguran. Kebijakan fiskal modern menggunakan instrumen-instrumen seperti pajak, belanja pemerintah, dan utang pemerintah. Sistem fiskal Islam memiliki peran yang lebih luas daripada sekadar untuk mencapai tujuan ekonomi, yaitu untuk mencapai tujuan syariah, termasuk keadilan ekonomi.⁴ Keadilan ekonomi adalah salah satu tujuan syariah yang paling penting. Keadilan ekonomi berarti adanya pemerataan distribusi pendapatan dan kekayaan, sehingga tidak ada kesenjangan sosial yang ekstrim.

Perbedaan antara sistem fiskal modern dan Islam dapat dilihat dari instrumen pajak yang digunakan. Dalam sistem fiskal modern, pajak digunakan untuk mengumpulkan dana untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Pajak yang umum digunakan dalam sistem fiskal modern adalah pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, dan pajak barang dan jasa. Dalam sistem fiskal Islam, pajak yang digunakan tidak hanya untuk mengumpulkan dana, tetapi juga untuk mencapai tujuan-tujuan syariah, seperti keadilan ekonomi. Pajak yang umum digunakan dalam sistem fiskal Islam adalah zakat, kharaj, dan jizyah.

Perekonomian modern menghadapi berbagai tantangan dan masalah, seperti ketimpangan pendapatan, kemiskinan, dan kesenjangan sosial. Tantangan-tantangan ini dapat menghambat

¹ Taqiyuddin an-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif Perspektif Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), h. 1

² Adiwarman A. Karim, *Ekonomi Makro Islam*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 236-237

³ Heri Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Ekonosia, 2004), h. 124.

⁴ Ali Murtadho, "Konsep Fiskal Islam dalam Perspektif Historis", *Economica*, Vol. IV, Edisi 1, Mei 2013, h. 35

pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Sistem fiskal modern telah dicoba untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut, tetapi keterbatasannya telah menjadi jelas. Misalnya, pajak penghasilan dapat menjadi tidak adil jika tidak dirancang dengan cermat. Belanja pemerintah dapat menjadi tidak efisien jika tidak dikelola dengan baik.

Kebangkitan minat terhadap sistem fiskal Islam telah menjadi tren global. Minat ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti:

- Kemerosotan kepercayaan terhadap sistem ekonomi modern
- Kebutuhan akan solusi yang lebih adil dan inklusif
- Kemajuan dalam ekonomi Islam

Ada harapan bahwa sistem fiskal Islam dapat menawarkan solusi yang lebih adil dan inklusif dibandingkan sistem modern. Sistem fiskal Islam dapat membantu untuk mengurangi ketimpangan pendapatan, kemiskinan, dan kesenjangan sosial.

Meskipun minat terhadap sistem fiskal Islam meningkat, kajian empiris dan teoretis tentang sistem fiskal Islam dalam konteks modern masih terbatas. Kurangnya kajian ini menyebabkan kurangnya pemahaman tentang potensi dan tantangan implementasinya dalam sistem ekonomi yang sudah mapan. Penelitian tentang potensi dan tantangan sistem fiskal Islam dalam perekonomian modern sangat penting untuk:

- Mengisi kesenjangan pengetahuan dan memberikan kontribusi akademis
- Membekali pembuat kebijakan dan praktisi dengan dasar untuk mengembangkan dan menerapkan sistem fiskal yang lebih adil dan inklusif
- Memfasilitasi dialog dan kerja sama antara akademisi, praktisi, dan masyarakat terkait sistem fiskal Islam

PEMBAHASAN

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

Sarjana pertama yang meneliti kebijakan fiskal di Romawi dan Mesir kuno adalah S. H. Wallace. Ia berpendapat bahwa pajak telah dipungut di Mesir oleh orang-orang Romawi. Pajak yang dipungut oleh orang Romawi adalah pajak produksi dari wilayah taklukan, pajak tanah, dan pajak kepala. Pajak produksi dipungut berdasarkan hasil produksi wilayah taklukan. Pajak tanah dipungut berdasarkan jenis tanaman yang dibudidayakan di tanah tersebut.⁵ Pajak kepala dipungut dari setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan. Pajak lainnya yang diterapkan di Mesir dan Romawi kuno adalah pajak warisan, pajak atas hewan, dan pajak penjualan berbagai komoditas dan perdagangan, baik di dalam maupun luar negeri.

Di Yunani kuno, pendapatan negara diperoleh dari berbagai sumber, termasuk pajak atas seluruh transaksi keuangan. Pajak ini dipungut dari semua transaksi, baik itu penjualan barang, jasa, maupun pertukaran uang. Pajak ini merupakan sumber pendapatan yang penting, terutama dalam keadaan damai. Selain pajak, sumbangan tulus dan sukarela dari warga negara yang kaya juga merupakan sumber pendapatan negara, terutama dalam keadaan perang. Sumbangan ini biasanya berupa uang, barang, atau jasa. Sumbangan ini sangat penting untuk membiayai perang dan kegiatan-kegiatan penting lainnya⁶

Berbeda dengan peradaban Romawi, Yunani, dan Mesir kuno, studi tentang fiskal di India kuno banyak terdokumentasikan dalam kitab suci India kuno. Kitab suci tersebut, seperti Mahabharata, Manu Smriti, Arthashastra, dan Shukranti, memberikan gambaran yang jelas tentang sistem fiskal yang diterapkan di India kuno. Dalam Mahabharata, disebutkan bahwa penguasa

⁵ Ibid

⁶ H. M. Groves, *Financing Government* (Newyork: Henry Hold & Co, 1955), h. 591

berhak mengumpulkan pajak untuk membangun bendahara dan menolong rakyat. 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 Arthashastra, disebutkan bahwa pajak ditetapkan secara bertahap. Raja harus menerima seperenam biji-bijian dan sepersepuluh barang dagangan.

Pajak atas tanah merupakan sumber utama pendapatan negara di India, karena India merupakan negara agraris. Sumber pendapatan negara lainnya adalah pajak perorangan, pajak pasar, pajak dari kelomok pengrajin, pendapatan dari tanah milik negara, rampasan perang, upeti, amal keagamaan, dan sumbangan dari para dermawan.⁷

Pemerintah Yunani dan Romawi kuno mengutamakan pembangunan fisik, seperti pembangunan air mancur, jalan raya, kanal, bendungan, benteng, pasar, dan sarana olahraga. Pendapatan dan keputusan pembelanjannya berada di tangan penguasa dan didasarkan pada kemauan mereka. Pajak umumnya bersifat menindas dan pembelanjannya terkesan mewah dan tidak produktif.⁸

Para pemikir India kuno menekankan pentingnya pemungutan pendapatan daripada pembelanjaan publik. Shukra berpendapat bahwa pembelanjaan harus lebih kecil daripada pendapatan dan harus ada kelebihan dalam kas negara.⁹ Perpajakan dijustifikasi sebagai harta yang harus dibayar oleh rakyat untuk melindungi apa yang mereka terima. Pembelanjaan keuangan negara di India juga dialokasikan untuk proyek-proyek publik, terutama pada pembelanjaan untuk ritual keagamaan seperti pembangunan kuil, istana, dan kuburan.¹⁰

Kebijakan Fiskal di Barat Abad Pertengahan

Abad pertengahan dalam sejarah Eropa dapat dibagi menjadi dua bagian berdasarkan perkembangan pemikiran dan kulturalnya. Bagian pertama adalah pra-pencerahan, yang berlangsung dari tahun 476 hingga 1200 M. Bagian kedua adalah pencerahan, yang berlangsung dari abad ke-12 hingga ke-15. Pada masa pra-pencerahan, pemikiran dan kebudayaan Eropa dipengaruhi oleh agama Kristen. Pengetahuan dan pemikiran dibatasi oleh dogma-dogma agama. Pada masa pencerahan, terjadi kebangkitan pemikiran rasional dan ilmiah. Pengetahuan dan pemikiran mulai berkembang secara bebas, tanpa dibatasi oleh dogma-dogma agama.

Struktur feodal merupakan ciri utama hubungan sosial dan ekonomi pada abad pertengahan. Masyarakat feodal terbagi menjadi dua kelas, yaitu bangsawan dan budak. Bangsawan memiliki tanah dan menguasai budak yang bekerja di tanah mereka. Tidak ada batas kebangsaan yang jelas pada masa ini. Raja, adipati, dan baron memperoleh pendapatan dari tanah yang mereka miliki atau dari upeti yang dibayarkan oleh bawahan mereka.

Pajak atas tanah merupakan sumber utama pendapatan di Inggris pada abad pertengahan, seperti halnya di negara-negara agraris lainnya. Sumber pendapatan lainnya adalah biaya pasar, bea cukai, denda dari sumber feodal, dan pajak perorangan. Pajak perorangan ditetapkan berdasarkan kekayaan, kelas, kepemilikan, atau jumlah pajak lainnya.

Selain pajak atas tanah dan pajak perorangan, terdapat beberapa pajak lain yang dibebankan kepada masyarakat secara sewenang-wenang. Pajak tungku, pajak jendela, dan pajak

⁷ 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

⁸ H. M. Groves, Financing Government, h. 500

⁹ B. Lal Sharma, Economic Ideas, h. 104

¹⁰ Ibid., h. 113

kereta kuda adalah beberapa contohnya. Pajak tungku dibebankan atas setiap anggota keluarga, sedangkan pajak jendela didasarkan atas jumlah jendela dalam rumah.¹¹

Sebagaimana di Inggris, tidak ada sistem fiskal tertentu di Prancis hingga abad ke-14 M. Masyarakat Prancis 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 juga pajak penggunaan atas tembakau, anggur, garam, dan komoditas lainnya. Tingkatan pajaknya berbeda-beda di berbagai wilayah.¹²

Dari gambaran di atas, dapat disimpulkan bahwa pajak dibebankan secara tidak adil dan tidak memiliki sistem yang jelas. Pajak dan pungutan merupakan beban yang berat bagi masyarakat, terutama petani. Beban pajak dan hak-hak feodal dapat mencapai 80% dari pendapatan rata-rata petani. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar pendapatan petani yang miskin dikenai pajak dan pungutan.

Kebijakan Fiskal dalam Islam

Islam adalah agama yang sempurna yang mengatur semua aspek kehidupan, termasuk pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan Islam, organisasi adalah hal yang penting. Al-Mawardi, seorang pemikir terkemuka abad ke-5, berpendapat bahwa imamah (kepemimpinan politik keagamaan) adalah kekuasaan absolut yang harus ada untuk menjaga agama dan dunia.¹³

Negara dalam Islam memiliki peran aktif untuk mewujudkan tujuan material dan spiritual. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan rakyat, baik kebutuhan materi maupun spiritual. Stabilitas suatu negara bergantung pada kemampuan pemerintah untuk mengumpulkan pendapatan dan mendistribusikannya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Keuangan publik pada masa Islam awal didasarkan pada prinsip-prinsip etika dan sosial Islam yang luas. Keuangan publik tidak hanya sekadar masalah keuangan yang ditangani oleh penguasa. Sebaliknya, keuangan publik didasarkan pada petunjuk syariat.

Al-Qur'an tidak memberikan rincian kebijakan fiskal. Namun, beberapa ajaran ekonomi dan prinsip-prinsip pengarah tercantum dalam Sunnah Nabi sebagai panduan dan penjelasannya. Oleh karena itu, 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 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.

Dalam Islam, kebijakan fiskal adalah kewajiban negara dan hak rakyat. Kebijakan fiskal tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan perekonomian atau kesejahteraan rakyat, tetapi juga untuk menciptakan distribusi ekonomi yang adil. Hal ini karena akar permasalahan ekonomi yang dihadapi umat manusia adalah ketidakadilan dalam distribusi harta. Oleh karena itu, uang publik

¹¹ Sabahuddin mengutipnya dari Haney Lewis H, *History of Economic Thought* hal 85. Lihat: Sabahuddin Azmi, *Menimbang Ekonomi Islam*, h. 32

¹² 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.

¹³ *Ibid.*, h. 60

dipandang sebagai amanah yang harus diutamakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang lemah dan miskin. Hal ini akan menciptakan keamanan dan kesejahteraan umum.

Dari catatan sejarah Islam awal, diketahui bahwa para perancang keuangan dan pembuat kebijakan berusaha memahami masalah-masalah keuangan di wilayah yang ditaklukkan dan menilainya berdasarkan Al-Qur'an dan Sunnah.

Fokus pada karya al-Kharaj:

- Kitab al-Kharaj, karya penting dari ahli fikih dan sarjana Abu Yusuf, menelaah keuangan publik dan kebijakan terkaitnya. Dengan analisis mendalam, Abu Yusuf menawarkan solusi untuk menjamin kesejahteraan rakyat.

Fokus pada kontribusi Abu Yusuf:

- Ahli fikih dan sarjana besar, Abu Yusuf, meninggalkan jejak penting dalam bidang kebijakan keuangan publik melalui kitab al-Kharaj. Analisis tajamnya menyoroti permasalahan keuangan dan mengusulkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Fokus pada peran fuqaha terdahulu:

- Fuqaha terdahulu, seperti Abu Yusuf dan karya fenomenalnya al-Kharaj, memberikan landasan bagi pembahasan dan perumusan kebijakan keuangan publik yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat.¹⁴

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 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.

Untuk menjalankan pemerintahan, pemerintah Islam membutuhkan dana untuk membiayai berbagai kebutuhan. Di dunia Islam, pemerintah menggunakan APBN untuk mengendalikan pengeluaran agar sesuai dengan pendapatan. Tujuan anggaran pemerintah adalah untuk mendukung tujuan pemerintah. Tujuan utama setiap pemerintahan Islam adalah untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh warga negara dengan menjunjung tinggi keadilan. Dalam Islam, kesejahteraan tidak hanya berarti kekayaan materi, tetapi juga kesejahteraan rohani di dunia dan akhirat.

Dalam sistem ekonomi konvensional, sumber penerimaan pemerintah dapat dibagi menjadi tiga kategori utama. Pertama, yang merupakan sumber utama, adalah pajak. Kedua, adalah penerimaan negara bukan pajak. Ketiga, adalah hibah atau bantuan dan pinjaman luar negeri. Di sistem konvensional APBN bagian paling penting dan diandalkan adalah pajak pemberian rakyat dan hutang yang utama dari luar negeri kalau tidak cukup. Bisa kita buktikan dari nilai pendapatan negaranya dalam APBN-P 2009 Indonesia yang jumlahnya Rp. 848 triliun, dari 68 persennya penerimaan dari pajak yaitu sebesar Rp.609,2 triliun.¹⁵ APBN di sistem sekular, peleburan dana dari beberapa sumber tanpa dilihat darimana pos sumbernya karena memang itu aturannya.

¹⁴ Sabahuddin Azmi, Menimbang Ekonomi Islam, h. 46

¹⁵ [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

Dalam Islam, meskipun struktur anggaran pendapatan negara hampir serupa dengan ekonomi konvensional (klasik dan neoklasik), namun pengumpulan dana didasarkan pada prinsip syariah. Rasulullah, sebagai kepala negara pertama dalam Islam pada abad ketujuh, memperkenalkan konsep baru dalam pengaturan pendapatan publik. Prinsip tersebut mengharuskan semua hasil pengumpulan negara dikumpulkan terlebih dahulu, lalu dibelanjakan sesuai kebutuhan negara. Harta yang terkumpul dianggap sebagai 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-mal* yang berarti harta. Jadi secara etimologis (*ma'na lughawy*), Baitul Mal berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta.¹⁶ Adapun secara terminologis (*ma'na istilahi*), 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.

Baitul Mal berasal dari bahasa Arab, di mana "*bait*" berarti rumah, dan "*al-mal*" berarti harta. Dengan demikian, secara etimologis (makna linguistik), Baitul Mal dapat diartikan sebagai rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta.¹⁷ Secara terminologis (makna istilah), seperti yang dijelaskan oleh Abd al-Qadim Zallum (1983) dalam bukunya *al-Amwal fi Daulat al-Khilafah*, Baitul Mal merupakan sebuah lembaga atau pihak (disebut *al jihat* dalam bahasa Arab) yang memiliki tugas khusus menangani semua harta umat, termasuk pendapatan dan pengeluaran negara.

Dengan demikian, setiap bentuk harta, seperti tanah, bangunan, barang tambang, uang, komoditas perdagangan, atau harta benda lainnya yang dimiliki oleh kaum Muslim, diakui sebagai kepemilikan umat sesuai dengan hukum syariah. Meskipun mungkin ada pihak yang ditunjuk untuk menerima harta tersebut, namun hak miliknya tidak ditentukan pada individu tertentu. Oleh karena itu, harta tersebut dianggap sebagai hak Baitul Mal, menjadi bagian dari pendapatan untuk Baitul Mal, baik yang telah benar-benar disimpan di tempat penyimpanan Baitul Mal maupun yang belum.

Sekitar empat puluh sahabat bertindak sebagai staf sekretariat Rasulullah, menjalankan tugas administratif. Pada periode tersebut, Baitul Mal beroperasi di Masjid Nabawi. Sebagai hasilnya, masjid tidak hanya berfungsi sebagai tempat ibadah, tetapi juga sebagai pusat administrasi negara dan tempat tinggal Rasulullah.¹⁸ Harta yang merupakan sumber pendapatan negara disimpan sementara di masjid sebelum kemudian didistribusikan kepada masyarakat. Sebaliknya, binatang-binatang kepunyaan negara tidak ditempatkan di Baitul Mal, melainkan dibiarkan di padang terbuka sesuai dengan kondisi alamnya.

¹⁶ Ibid

¹⁷ A. Karim Adiwarman, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 37.

¹⁸ Ibid., h. 120

Selanjutnya, institusi ini memegang peran krusial dalam bidang keuangan dan administrasi negara, terutama pada era al-khulafa' al-rashidun. Dari masa kepemimpinan Rasulullah saw hingga al-khulafa' al-rashidun, tercatat perkembangan yang signifikan dalam penggalan serta pemanfaatan sumber dana.

Mengenai sumber pendapatan negara atau Baitul Mal, dapat dibagi menjadi tiga kategori: pertama, berasal dari komunitas Muslim (seperti zakat, zakat fitrah, wakaf, nawa'ib, sedekah, dan amwal fadla). Kedua, penerimaan yang berasal dari individu non-Muslim, seperti jizyah, Kharaj, dan ushur. Dan ketiga, penerimaan dari sumber lainnya, seperti ghanimah, fai', uang tebusan, hadiah dari kepala negara lain, dan pinjaman pemerintah, baik dari individu Muslim maupun non-Muslim.

Kebijakan Fiskal Sebagai Fungsi Alokasi, Distribusi, dan Stabilisasi Perekonomian

Secara keseluruhan, fungsi kebijakan fiskal melibatkan alokasi, distribusi, dan stabilisasi perekonomian. Dalam konteks alokasi, fokusnya adalah pada penggunaan sumber daya keuangan negara untuk tujuan apa pun. Sementara itu, distribusi mencakup cara di mana pemerintah mengelola pengeluarannya untuk menciptakan mekanisme distribusi ekonomi yang adil dalam masyarakat. Stabilisasi menekankan pada upaya pemerintah dalam menciptakan perekonomian yang stabil. Dalam Sistem Ekonomi Kapitalis, kebijakan fiskal sering kali hanya dianggap sebagai kebutuhan untuk pemulihan ekonomi setelah mengalami krisis, dan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pengeluaran pemerintah dalam ranah Negara Islam didasarkan pada pemenuhan semua kebutuhan dasar (*basic needs*) setiap individu, serta kebutuhan sekunder dan keinginan mewah, yang disesuaikan dengan kemampuan finansial masing-masing individu yang hidup dalam masyarakat. Al-Maliky menjelaskan bahwa Islam membagi kebutuhan pokok menjadi dua kategori. Pertama, kebutuhan dasar yang wajib dipenuhi untuk setiap individu secara menyeluruh, termasuk pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (tempat tinggal). Kedua, kebutuhan pokok bagi seluruh masyarakat, melibatkan aspek keamanan, kesehatan, dan pendidikan.¹⁹

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

Negara memastikan terselenggaranya pendidikan dengan menyediakan tenaga pengajar (guru/dosen), sarana pendidikan, dan berbagai fasilitas yang diperlukan. Jaminan terhadap pendidikan ini juga mencakup penjaminan kesejahteraan hidup bagi para guru. Pada masa pemerintahan Khalifah 'Umar ibn al-Khattab, seorang guru menerima gaji sebesar 15 dinar setiap bulannya. Pada zaman keemasan Islam, sumber-sumber ekonomi, terutama dari sumber daya alam, produksi barang dan jasa, serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, belum seadvanced dan sebanyak sekarang. Meskipun demikian, jaminan pendidikan gratis beserta fasilitasnya, serta standar hidup para guru, jauh lebih baik pada masa Islam dibandingkan dengan masa hegemoni ekonomi Kapitalis saat ini.

¹⁹ Ibid., h. 90

Fokus utama sebuah Negara Islam seharusnya terletak pada distribusi ekonomi yang adil. Melalui distribusi yang merata, keadilan dalam masyarakat dapat terjamin, dan tidak akan ada kesenjangan yang tajam antara golongan kaya dan miskin. Prinsip keadilan ini akan memastikan pemenuhan kebutuhan dasar secara menyeluruh bagi setiap individu dalam masyarakat. Selain itu, setiap individu akan mampu memenuhi kebutuhan sekunder dan keinginan mewahnya sesuai dengan prinsip tersebut.

Karena pemenuhan kebutuhan dasar merupakan tujuan utama kebijakan fiskal dibandingkan dengan alokasi anggaran lainnya, Negara tidak boleh mengabaikan alokasi anggarannya di Baitul Mal. Hal ini dikarenakan menjadi suatu kewajiban yang harus dipenuhi dan merupakan hak setiap individu yang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti pangan, sandang, dan tempat tinggal. Selain itu, ini juga merupakan hak seluruh rakyat untuk menerima jaminan keamanan, pendidikan, dan pelayanan kesehatan secara gratis.

Meskipun, jika Baitul Mal tidak lagi mampu untuk membiayai alokasi anggaran ini, meskipun ada atau tidak ada harta di dalam Baitul Mal, kewajiban untuk membiayai alokasi anggaran tersebut akan beralih kepada kaum Muslimin. Dengan kata lain, Negara memiliki kewenangan untuk mengenakan pajak (daribah) terhadap kaum Muslimin yang memiliki kelebihan harta guna memenuhi kewajiban tersebut.²⁰

Melalui kebijakan fiskal yang menjamin pemenuhan kebutuhan dasar tersebut, negara telah membangun infrastruktur ekonomi, dan dengan demikian, terbentuklah struktur perekonomian yang mencerminkan ciri-ciri tertentu. Dengan tindakan ini, negara membuka pintu distribusi ekonomi yang adil, karena warga yang memiliki keterbatasan ekonomi mendapatkan dukungan dari negara untuk memastikan pemenuhan kebutuhan pokok mereka. Selain itu, setiap individu diberikan hak yang sama dalam perlindungan terhadap harta benda, usaha (termasuk pertanian, industri, perdagangan, dan jasa), jiwa, dan keluarganya. Pengeluaran di dalam negara Islam seharusnya diarahkan untuk mendukung ekonomi masyarakat Muslim, dengan fokus pada kegiatan-kegiatan yang mempromosikan pemahaman terhadap Islam dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sementara itu, pendapatan pemerintah perlu didistribusikan secara merata kepada seluruh rakyat, sebagaimana disebutkan dalam QS. al-Dharyat (51): 19, yang menyatakan bahwa "pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian."

Pendekatan ini juga diperkuat oleh QS. al-Baqarah (2): 219, di mana Allah menegaskan bahwa orang ditanyai tentang apa yang mereka nafkahkan, dan diberitahu untuk memberikan lebih dari kebutuhan mereka sendiri. QS. al-Hashr (59): 7 juga menunjukkan pentingnya agar harta tidak hanya beredar di antara orang-orang kaya, melainkan juga di antara seluruh masyarakat.

Beberapa hadis Nabi memberikan dukungan kepada beberapa ayat di atas. Salah satunya adalah hadis dari Abu Hurairah, di mana Rasulullah menyatakan, "Sebaik-baik sedekah adalah sesuatu yang (diberikan) oleh seseorang yang tidak membutuhkan dan mulailah dari orang yang menjadi tanggunganmu." Demikian pula, al-Hakim meriwayatkan dari Abu al-Ahwash bahwa Rasulullah bersabda, "Apabila engkau telah dianugerahi harta oleh Allah, maka hendaknya tanda-tanda nikmat tersebut ditunjukkan dan kemudian apa yang telah diberikan Allah kepadamu tersebut ditambahkan."

Sehingga jelas dari keterangan tersebut di atas, bijak dan adil adalah hal yang harus dilakukan pemerintah dalam pendistribusian harta. Dalam konteks kebijakan pengeluaran pemerintah, pengendalian anggaran yang efisien dan efektif dianggap sebagai pijakan utama, dan dalam ajaran Islam, hal ini dipandu oleh prinsip-prinsip syariah dan penentuan prioritas. Para

²⁰ Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam* (Bangil: Al-Izzah, 2001), h. 56

ulama terdahulu telah menetapkan prinsip-prinsip umum berdasarkan al-Qur'an dan al-Sunnah untuk membimbing kebijakan pengeluaran pemerintah. Beberapa prinsip tersebut antara lain:

- a. Pengeluaran pemerintah harus berada dalam batasan masalah (kebaikan umum).
- b. Mengutamakan menghindari mashaqqah (kesulitan) dan mud}arrat (kerugian) daripada melakukan perbaikan.
- c. Prinsip al-ghium bi al-gunmy, yang menyatakan bahwa yang memperoleh manfaat harus siap menanggung beban (mereka yang mengharapkan keuntungan harus siap menanggung kerugian).
- d. Prinsip ma la yatimm al-wajib illa bihi fahuwa wajib, yang menyatakan bahwa jika sesuatu yang wajib didirikan dan tidak dapat dibangun tanpa faktor pendukung lainnya, maka mendirikan faktor pendukung tersebut menjadi suatu keharusan.²¹

Dalam kerangka ekonomi syariah, kebijakan belanja umum pemerintah dapat dikategorikan menjadi tiga bagian:

1. Belanja untuk memenuhi kebutuhan operasional pemerintah yang bersifat rutin.
2. Belanja umum yang dapat dilakukan oleh pemerintah ketika sumber dana tersedia.
3. Belanja umum yang terkait dengan proyek-proyek yang telah disepakati oleh masyarakat, beserta sistem pendanaannya

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

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

Prinsip-prinsip syariah yang terkait dengan belanja umum pemerintah mengikuti kaidah-kaidah yang telah dijelaskan sebelumnya. Secara terperinci, pembelanjaan negara harus mematuhi:

1. Prinsip efisiensi dalam belanja rutin, yang berarti mencapai manfaat sebanyak mungkin dengan biaya seefisien mungkin. Dengan demikian, pembelanjaan ini akan terhindar dari pemborosan dan sifat pelit, dan alokasinya harus sesuai dengan prinsip syariah.
2. Prinsip keadilan, yang mengartikan bahwa pembelanjaan tidak boleh hanya menguntungkan orang kaya, melainkan harus adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
3. Prinsip komitmen pada syariah dengan memperhatikan skala prioritas, yang melibatkan penentuan keharusan (wajib), sunnah, mubah (diperbolehkan), atau darurat, serta kategori hajiyyah (kebutuhan) dan kamaliyyah (keunggulan).

Sejalan dengan prinsip-prinsip anggaran yang Islami, dalam perjalanan sejarah perjuangan Rasulullah saw, hanya terdapat satu catatan defisit anggaran, yakni pada saat penaklukan kota Mekah. Utang pemerintah ini berhasil dilunasi dalam kurun waktu kurang dari satu tahun, yakni setelah berakhirnya pertempuran Hunain.

Sejumlah anggaran yang signifikan dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur, sebagai contoh, pada masa pemerintahan khalifah 'Umar, pernah diperintahkan kepada gubernur Mesir, 'Amr ibn 'As, untuk mengalokasikan setidaknya sepertiga dana dari Baitul Mal untuk proyek-proyek pembangunan infrastruktur. Salah satu inisiatifnya adalah membangun kanal yang

²¹ Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective* (Jakarta: AsSyamil & Gravika, 2001), h. 288

menghubungkan Kairo dengan pelabuhan Suez untuk mempermudah perjalanan antara Hijaz dan Mesir. Selain itu, dia juga terlibat dalam pembangunan dua pusat bisnis, yaitu Kufah dan Basrah

PENUTUP

Sejumlah anggaran yang cukup besar dialokasikan untuk pengembangan infrastruktur, sebagai ilustrasi, pada masa pemerintahan khalifah ‘Umar, tercatat bahwa gubernur Mesir, ‘Amr ibn ‘As, mendapat perintah untuk mengalokasikan paling tidak sepertiga dana dari Baitul Mal untuk mendukung proyek-proyek pembangunan infrastruktur. Salah satu inisiatif utamanya adalah pembangunan saluran yang menghubungkan Kairo dengan pelabuhan Suez, bertujuan untuk mempermudah perjalanan antara Hijaz dan Mesir. Selain itu, ‘Amr ibn ‘As juga terlibat dalam proyek pembangunan dua pusat bisnis, yaitu Kufah dan Basrah.

Pemasukan tetap bagi negara Islam dapat diidentifikasi dengan jelas melalui sumber-sumber seperti *fai*, *ghanimah*, *Kharaj*, *jizyah* (yang merupakan pendapatan dari kepemilikan umum dalam berbagai bentuk); dan juga pemasukan dari kepemilikan negara seperti *‘ushur* dan *khumus*. Zakat, sebagai bentuk kewajiban moral bagi individu kaya, berperan sebagai alat bantu sosial mandiri yang bertujuan membantu mereka yang miskin dan terpinggirkan. Dengan implementasi seluruh skema jaminan sosial ini, diharapkan kemelaratan dan kemiskinan dapat dihilangkan dari masyarakat muslim.

Dalam konteks Islam, kebijakan fiskal dianggap sebagai kewajiban negara dan hak rakyat. Oleh karena itu, kebijakan fiskal tidak hanya berfungsi sebagai alat untuk memperbaiki ekonomi atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi lebih pada penciptaan mekanisme distribusi ekonomi yang adil. Pembelanjaan pemerintah dalam kerangka Negara Islam berfokus pada pemenuhan kebutuhan primer setiap individu, termasuk kebutuhan sekunder dan kemewahan sesuai dengan kemampuan ekonomi masing-masing individu dalam masyarakat.

Dengan menjamin pemenuhan kebutuhan primer, Negara Islam menciptakan suatu infrastruktur ekonomi dengan distribusi yang adil. Ini berarti bahwa individu yang kurang mampu ekonominya mendapatkan dukungan dari negara dalam memenuhi kebutuhan pokoknya. Selain itu, setiap orang memiliki hak yang sama terhadap keamanan dalam kepemilikan harta, usaha (baik dalam pertanian, industri, perdagangan, jasa, dan lain-lain), jiwa, serta keluarganya. Oleh karena itu, praktik keuangan publik pada masa Islam awal memiliki dasar yang jelas dalam filosofi etika dan sosial Islam yang komprehensif.

Peran pemerintah Islam modern sudah tidak terbatas pada fungsi-fungsi yang diterapkan pada masa pemerintahan Islam sebelumnya yang lebih fokus pada sektor pertanian. Saat ini, pola perekonomian telah mengalami perubahan, dan pemerintah modern memiliki akses ke sumber pendapatan yang lebih layak dan terdiversifikasi. Perubahan konteks ini membuat beberapa sumber pendapatan tradisional seperti *fai*, *ghanimah*, dan *jizyah* menjadi kurang relevan.

Meskipun demikian, pemerintah Islam modern diharapkan untuk menggali sumber-sumber pendapatan baru dan menerapkan kebijakan-kebijakan strategis yang sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi Islam. Dalam menjalankan fungsinya, pemerintah harus tetap mematuhi prinsip-prinsip syariah. Melalui terobosan-terobosan progresif dan kesetiaan pada syariah, diharapkan pendapatan negara dapat dioptimalkan dan kesejahteraan rakyat dapat 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.

- Al-Arif, M. Nur Rianto, Teori Makroekonomi Islam, Bandung : Alfabeta, 2010
- B. Lal Sharma, Economic Ideas in Ancient India befor Kautilya, New Delhi, Ramchand Vidya Bhawan, 1987.
- Dahlan, Ahmad, Keuangan Publik Islam : Teori dan Praktik, Yogyakarta: Grafindo Litera Media, 2008
- 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](http://www.fiskal.depkeu.go.id/Nota%20Keuangan/APBN%20Indonesia%202009), diakses 2 Januari 2024.
- Kementrian Agama Republik Indonesia, ,Al- Qur'an dan Terjemahnya, Bandung : Fokus media, 2010
- M. Suparmoko, Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik, Yogyakarta, BPFE-Yogyakarta, 1997.
- Muhammad Saddam, Ekonomi Islam, Jakarta: Gramedia, 2002.
- Muhammad, Kebijakan Fiskal dan Moneter dalam Ekonomi Islam, Jakarta: Salemba Empat, 2002
- Murtadho, Ali., 2013, "Konsep Fiskal Islam dalam Perspektif Historis", *Economica*, Vol. IV, Edisi 1, Mei 2013
- Ratna Dewi Sofiani, Wakaf Tunai: Instrumen Alternatif Kemakmuran Umat Makalah FE-UI, Jakarta: 2003.
- Rahayu, Ani Sri., 2014, Pengantar Kebijakan Fiskal, Jakarta: Bumi Aksara
- Rahmawati, Lilik., 2008, "Kebijakan Fiskal dalam Islam", *Al-Qanun*, Vol.11, No. 2, Desember 2008
- 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.
- Suparmoko, M., Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik, Yogyakarta: BPFE- Yogyakarta, 1997
- Syamsi, Ibnu., Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara, Jakarta: Bina Aksara, 1983