

Kebijakan Fiskal Dalam Perspektif Ekonomi Islam Serta Relevansinya Di Negara Indonesia

Moh Fitra Febriana

Program Studi Ekonomi Islam Pascasarjana, UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Email: febrianfitramuhammad@gmail.com

Setia Mulyawan

Program Studi Ekonomi Islam Pascasarjana, UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Email: setiamulyawan@uinsgd.ac.id

Abstract : *In classical discourse, Islamic governments that have appeared on the stage of history have exemplified the forms of state income and expenditure. This article describes a comparison of fiscal policy, namely in the income and expenditure of the state treasury according to Islamic and conventional government systems and their implementation which has similarities with fiscal policy in Indonesia. The study method used is literature study, the data obtained is compiled, analyzed and concluded to draw conclusions. The results of the study show that fiscal policy has been implemented since the time of the Prophet Muhammad with the emergence of policy instruments that are in accordance with Islamic principles. As for the fiscal policy that has been exemplified in Islamic government, it has been able to be reformulated in accordance with the legal order and culture of the Indonesian people. It's just that the implementation mechanism is different from what has been implemented by Islamic governments, however, the principles and objectives have much in common. As for the fiscal policies of the State of Indonesia which are considered to be adapted from the Islamic government system, namely kharaj with PBB, 'usyr such as customs with PPn and jizyah such as visas with PPh.*

Keywords: *Islamic Economics, Fiscal Policy, State Revenue, State Expenditure*

Abstrak : Dalam wacana klasik, pemerintah Islam yang pernah hadir dalam pentas sejarah telah mencontohkan bentuk-bentuk pendapatan dan pengeluaran negara. Artikel ini mendeskripsikan tentang perbandingan kebijakan fiskal yaitu dalam pendapatan maupun pengeluaran kas negara menurut sistem pemerintahan islam dan konvensional beserta penerapannya yang memiliki kemiripan dengan kebijakan fiskal di Indonesia. Metode kajian yang digunakan adalah studi literatur, data yang diperoleh dikompilasi, dianalisis dan disimpulkan untuk mendapatkan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan fiskal sudah diterapkan sejak masa Rasulullah saw dengan munculnya instrumen-instrumen kebijakan yang sesuai dengan prinsip Islam. Adapun kebijakan fiskal yang telah dicontohkan dalam pemerintahan islam tersebut telah dapat direformulasi sesuai dengan tatanan hukum dan budaya masyarakat Indonesia. Hanya saja dengan mekanisme penerapan yang berbeda dengan apa yang telah diterapkan oleh pemerintahan Islam, walaupun demikian, asas dan tujuannya memiliki banyak kesamaan. Adapun kebijakan fiskal Negara Indonesia yang dinilai teradaptasi dari sistem pemerintahan Islam yakni seperti *kharaj* dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), '*usyr* seperti bea cukai dengan Pajak Pertambahan nilai (PPn) dan *jizyah* seperti visa dengan Pajak Penghasilan (PPh).

Kata Kunci: Ekonomi Islam, Kebijakan Fiskal, Penerimaan Negara, Pengeluaran Negara

PENDAHULUAN

Negara berperan untuk mengatur kegiatan ekonomi demi menjaga stabilitasnya guna mencapai kesejahteraan rakyatnya sehingga terhindar dari masalah kemiskinan dan pengangguran. Negara juga merupakan pemegang otoritas tertinggi dalam merumuskan suatu kebijakan.¹ Kebijakan pemerintah yang seringkali bersinggungan langsung dan mempengaruhi iklim aktivitas masyarakat adalah kebijakan di bidang ekonomi. Salah satu kebijakan penting yang berada di dalam otoritas pemerintah adalah kebijakan fiskal, dimana negara berperan

¹ Isnaini, Peranan Kebijakan Fiskal dalam Sebuah Negara, *Al-INTAJ: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, 2017, 3(1), hal. 102.

dalam mengatur kegiatan ekonomi agar tetap terjaga stabilisasinya.² Dalam konsep Islam, pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan kehidupan seluruh warganya di berbagai bidang, terutama bidang ekonomi yang menjadi tulang punggung kehidupan. Campur tangan negara merupakan suatu bentuk tanggung jawab negara dalam menjamin kemaslahatan rakyat.

Kebijakan fiskal pada dasarnya merupakan kebijakan yang mengatur tentang penerimaan dan pengeluaran uang negara. Penerimaan negara bersumber dari pajak, penerimaan bukan pajak dan bahkan penerimaan yang berasal dari pinjaman atau bantuan dari luar negeri yang sebelum masa reformasi dikategorikan sebagai penerimaan negara (*Government Revenues*). Kebijakan fiskal sebenarnya merupakan kebijakan pengelolaan keuangan negara dan terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran negara yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).³

Kebijakan fiskal mendapat perhatian serius dalam tatanan perekonomian Islam sedari dahulu. Dalam negara Islam, kebijakan fiskal merupakan salah satu perangkat untuk mencapai tujuan syariah. Tujuan tersebut adalah kemaslahatan umat guna meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga keimanan, kehidupan, intelektualitas, kekayaan, dan kepemilikan.⁴ Adapun kebijakan fiskal dalam prinsip Islam bertujuan untuk mengembangkan masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Kebijakan fiskal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dipengaruhi melalui insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah (melalui perpajakan, pinjaman atau jaminan terhadap pengeluaran pemerintah). Kebijakan fiskal dalam suatu negara tentulah diharapkan sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai Islami karena tujuan pokok agama Islam adalah mencapai kesejahteraan umat manusia secara keseluruhan.⁵

Dalam ekonomi konvensional, kebijakan fiskal dapat diartikan sebagai langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam pembelanjaan yang dalam konsep makro disebut dengan *government expenditure*.⁶ Tujuannya tentu untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi suatu negara. Kebijakan fiskal islam dengan konvensional sebenarnya memiliki kesamaan dalam segi tujuan secara umum, yaitu sama-sama menganalisis dan membuat kebijakan ekonomi. Tujuan dari semua aktivitas

² Fathurrahman, Kebijakan Fiskal Indonesia Dalam Perspektif Ekonomi Islam: Studi Kasus Dalam Mengentaskan Kemiskinan, *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 2012, 13(1), hal. 72.

³ P. Parmadi, Suatu Deskripsi Tentang Penerimaan Pajak Dalam Negeri Indonesia Periode 1990-2007, *Jurnal Paradigma Ekonomika*, (April), 2011, hal 16

⁴ Aini, I, Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam, *Al-Qisthu: Jurnal Kajian Ilmu-ilmu Hukum*, 2019, 17(2), hal. 43.

⁵ Rozalinda, & Islam, *Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: Rajawali Pers 2014, hal. 203.

⁶ Nasution, M. E, Zakat dan Wakaf Sebagai Pilar dalam Sistem Perekonomian Nasional, *Iqtishoduna*, 2006, 1(3), hal. 203.

ekonomi bagi semua manusia adalah untuk memaksimalkan kesejahteraan hidup manusia. Meskipun antara kebijakan fiskal Islam dan konvensional ada kesamaan, namun keduanya memiliki perbedaan yang sangat prinsipil. Jika dalam sistem konvensional, konsep kesejahteraan hidup yang ingin dicapai adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum bagi individu dalam kehidupan tanpa memandang kebutuhan spiritual manusia. Sedangkan dalam sistem Islam memiliki konsep kesejahteraan yang sangat luas, meliputi kehidupan di dunia dan kehidupan setelahnya yaitu akhirat serta peningkatan spiritual lebih ditekankan daripada pemilikan material.⁷

Sehingga dapat dipahami bahwa kebijakan fiskal dalam Islam bertujuan guna pengembangan masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan dengan memperhatikan keseimbangannya yakni dengan menempatkan nilai-nilai materil dan spiritual pada tingkat yang sama. Dalam artikel ini akan dibahas mengenai sistem kebijakan fiskal Negara Indonesia yang berfokus pada penerimaan dan pengeluaran dana pemerintahnya dengan melihat kesesuaiannya terhadap prinsip ekonomi Islam beserta relevansinya saat ini.

METODOLOGI

Artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode *library research* (studi kepustakaan) yaitu dimana penulis berupaya membaca atau meneliti sejumlah literatur, baik pada buku, makalah, maupun artikel ilmiah yang relevan dengan tujuan pembahasan. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan analisis deskriptif yakni menuturkan, menggambarkan dan mengklarifikasi secara objektif serta menginterpretasikan data yang telah diperoleh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Fiskal

Kebijakan fiskal adalah suatu komponen kebijakan publik yang merupakan tindakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah, yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran dana dalam suatu negara.⁸ Dalam definisi lainnya kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah dalam memungut pajak dan membelanjakan pajak tersebut untuk membiayai kegiatan ekonomi. Kebijakan fiskal bertujuan mengatur setiap pendapatan dan pengeluaran negara yang digunakan untuk menjaga stabilitas ekonomi dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ini diperlukan untuk mengoreksi gangguan-

⁷ Aini, I, Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam, *Al-Qisthu: Jurnal Kajian Ilmu-ilmu Hukum*, 2019, 17(2), hal. 44.

⁸ Ibnu Syamsi, *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1983, hal. 46.

gangguan yang menjadi penghambat jalannya roda perekonomian.⁹ Dengan kata lain, kebijakan fiskal dapat mengarahkan ekonomi suatu negara melalui pengeluaran dan pendapatan (berupa pajak) pemerintah. Sehingga dapat diartikan bahwa kebijakan fiskal adalah penyesuaian dalam pendapatan dan pengeluaran pemerintah sebagaimana ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disingkat APBN untuk mencapai kestabilan ekonomi yang dikehendaki pada umumnya ditetapkan dalam rencana pembangunan.¹⁰

Pada dasarnya pengeluaran melalui belanja yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki keseimbangan, dalam arti pendapatan harus sesuai dengan belanja yang dikeluarkan. Keadaan inilah yang disebut sebagai keadaan berimbang. Jika perekonomian membaik, maka akan tercipta kesempatan kerja secara luas yang diiringi dengan kenaikan harga seimbang. Maka belanja pemerintah dapat dihemat dari pendapatannya yang kemudian kondisi seperti ini dinamakan *surplus* anggaran. Begitu juga sebaliknya, jika kegiatan ekonomi rendah maka akan banyak terciptanya pengangguran, kemiskinan, dan kemudharatan lainnya dan biasanya dalam kondisi seperti ini pemerintah akan melakukan belanja yang melebihi dari pendapatan.¹¹

Dasar kebijakan fiskal secara umum bertujuan untuk pemerataan pendapatan dan kesejahteraan. Akan tetapi, kesejahteraan dalam Islam mencakup kesejahteraan material dan spiritual. Oleh karena itu, nilai-nilai moral harus selalu mendasari dalam setiap kebijakan fiskal. Kebijakan Islam dalam regulasi pengeluaran dan penerimaan merupakan salah satu dari berbagai perangkat untuk mencapai tujuan-tujuan syariah, termasuk mencakup kesejahteraan masyarakat. Tujuan syariah tersebut secara spesifik berfungsi untuk melindungi aqidah (*faith*), jiwa (*life*), akal (*intellect*), keturunan (*posterity*) dan harta atau kepemilikan (*property*), juga menjaga keamanan dan kesatuan negara.¹²

Perbedaan substansial antara Islam dengan konvensional dalam kebijakan fiskal adalah bahwa dalam prinsip Islam tidak ada kebijakan moneter yang memakai alat suku bunga, khususnya dalam peran dan manajemen dari kewajiban hutang publik. Seluruh mekanisme pinjaman (*loan*) dalam Islam diproses dengan bebas bunga (*free-interest*). Penekanan dalam sistem Islam mengenai kebijakan pembelanjaan berorientasi pada keadilan dan bukan kepada pinjaman. Bandingkan dengan sistem berbasis bunga yang menitikberatkan varian problematika pada keefisienan dan ketidakefisienan, atau usaha-usaha menguntungkan dan tidak menguntungkan. Artinya variasi-variasi sistem bunga relatif terbatas dan jarang yang

⁹ Rozalinda & Islam, *Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: Rajawali Pers 2014, hal. 205.

¹⁰ I. Wayan Sudirman, *Kebijakan Fiskal dan Moneter: Teori dan Empirikal*, Jakarta: Kencana, 2011, hal. 2.

¹¹ Karbila, Helim, & Rofii, Kebijakan Fiskal pada Masa Rasulullah dan Sekarang. *AL-Muqayyad*, 2020, 3(2), hal. 155.

¹² Ahmad Dahlan, *Keuangan Publik Islam: Teori dan Praktik*, Yogyakarta: Grafindo Litera Media, 2008, hal. 94-95.

secara khusus didasarkan pada penerapan kriteria efisiensi dalam bidang ekonomi yang secara informal memiliki sektor moneter yang sangat luas dan terorganisasi.¹³

Sistem Kebijakan Fiskal Konvensional

Instrumen Kebijakan Fiskal dalam perspektif ekonomi konvensional, yang dijelaskan dalam struktur Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) mengenai sumber pendapatan pemerintah terdiri dari tiga bagian yaitu:¹⁴

1. Melakukan Bisnis Pemerintah

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

2. Pajak

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

3. Pinjaman

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

Sistem Kebijakan Fiskal Islam

Dalam perspektif ekonomi Islam, kebijakan fiskal memiliki dua instrumen. Pertama: Kebijakan pendapatan, yang tercermin dalam kebijakan pajak. Kedua: Kebijakan belanja (pengeluaran). Kedua instrument tersebut akan terlihat dalam anggaran belanja negara. Adapun instrumen kebijakan pendapatan (sumber penerimaan negara) dalam Islam terdiri dari *ziswaf*, *kharaj*, *jizyah*, *ghanimah*, *'usyr*, dan pendapatan lain yang bersumber dari usaha yang halal.¹⁵ Berbagai sumber pendapatan negara tersebut mempunyai dasar sesuai dengan ajaran Islam, baik yang terdapat dalam al-Quran maupun Hadits. Dengan demikian perintah membayar pajak-pajak tersebut dalam Islam merupakan tindakan religius yang didorong untuk

¹³ Ahmad Dahlan, *Keuangan Publik Islam: Teori dan Praktik*, Yogyakarta: Grafindo Litera Media, 2008, hal. 96

¹⁴ Adiwarmanto Karim, *Ekonomi Mikro Islam, edisi ketiga*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007, hal. 255-257.

¹⁵ Suprayitno, *Desentralisasi fiskal dan korupsi: Fakta dalam otonomi daerah di Indonesia*, Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada, 2011, hal. 159.

menciptakan kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat.¹⁶ Beberapa sumber penerimaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut;

1. **Ziswaf (Zakat, infaq, sedekah, dan wakaf)**

Zakat merupakan kewajiban untuk mengeluarkan sebagian pendapatan atau harta seseorang yang telah memenuhi syarat sesuai syariat Islam, yang nantinya akan diberikan ke berbagai unsur masyarakat yang telah ditetapkan dalam al-Quran. Sementara *infaq*, sedekah, dan wakaf merupakan pemberian sukarela yang juga sangat dianjurkan dalam Islam. Dengan demikian, *Ziswaf* merupakan unsur-unsur yang terkandung dalam kebijakan fiskal.¹⁷ Salah satu tujuan penting kebijakan fiskal secara umum adalah memaksimalkan kesejahteraan hidup manusia, dan untuk mencapai kesejahteraan itu diperlukan adanya distribusi kekayaan berimbang dalam masyarakat, dan konsep dalam fikih zakat menyebutkan bahwa sistem zakat berusaha mempertemukan pihak *surplus* (*muzakki*) muslim dengan pihak *defisit* (*mustahik*) muslim. Hal demikian dengan harapan terjadi proyeksi pemerataan pendapatan antara pihak *surplus* dan *defisit* tersebut. Bila hal yang demikian terjadi dalam masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa harta dapat didistribusikan secara merata.

2. **Kharaj**

Kharaj adalah pajak yang dibebankan atas tanah yang dimiliki. *Kharaj* pertama kali diperkenalkan oleh Rasulullah saw setelah perang khaibar. *Kharaj* dipungut dari non-Muslim ketika Khaibar dikuasai pada tahun ketujuh Hijrah. Ketika itu Rasulullah saw membolehkan orang-orang Yahudi memiliki tanahnya kembali dengan syarat mengeluarkan setengah dari hasil produksi.¹⁸ *Kharaj* merupakan pajak tanah yang ditentukan berdasarkan tingkat produktivitas dari tanah tersebut bukan berdasarkan *zoning* (penetapan daerah/wilayah). Hal tersebut dengan mempertimbangkan karakteristik tanah dan tingkat kesuburan tanah, jenis tanaman, serta jenis irigasi. Kemudian yang menentukan jumlah besar pembayaran *kharaj* adalah pemerintah.¹⁹ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa untuk tanah yang bersebelahan sekalipun meski luas tanahnya sama sementara jenis tanaman dan hasilnya berbeda, maka mereka akan membayar jumlah *kharaj* atau pajak yang berbeda pula.

3. **Jizyah**

Jizyah merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan non-Muslim sebagai kompensasi atas fasilitas sosial, ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang non-Muslim selama mereka tetap pada kepercayaannya. Namun apabila mereka telah memeluk agama Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. *Jizyah* tidak wajib jika orang non-Muslim yang bersangkutan

¹⁶ Rozalinda & Islam, *Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: Rajawali Pers 2014, hal. 212.

¹⁷ Nasution, M. E, Zakat Dan Wakaf Sebagai Pilar dalam Sistem Perekonomian Nasional, *Iqtishoduna*, 2006, 1(3), hal. 205.

¹⁸ Murtadho, A, Konsep Fiskal Islam dalam Perspektif Historis, *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, 2013, 4(1), hal. 33.

¹⁹ Adiwarmar Karim, *Bank Islam Analisis Fiqih dan Kontemporer*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada 2016, hal. 257.

tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya. Tarif pembayaran *jizyah* adalah 48 dirham untuk orang kaya, 24 dirham untuk kalangan menengah ke bawah, dan 18 dirham untuk kalangan kurang mampu dari golongan pekerja dan petani.²⁰ Setelah peradaban Islam mengalami kemunduran, yakni setelah runtuhnya Turki Utsmani istilah *jizyah* tidak ada lagi. Hal ini disebabkan karena daerah-daerah Islam telah dikuasai oleh non-Muslim sehingga pajak terhadap warga non-Muslim tidak ada lagi.²¹

4. *Ghanimah*

Ghanimah adalah harta rampasan perang yang diperoleh kaum muslim dari musuh. *Ghanimah* ini merupakan salah satu sumber pendapatan negara Islam saat itu. Tentang pengaturan alokasi harta rampasan perang ini diatur dalam QS. al-Anfal ayat 41. Dalam ayat tersebut ditentukan tata cara pembagian harta rampasan perang bahwa seperlima untuk Allah swt dan Rasul-Nya (seperti untuk negara yang dialokasikan bagi kesejahteraan umum), Sedangkan empat perlimanya dibagikan kepada para anggota pasukan yang terlibat dalam perang. Pembayaran *ghanimah* ini tidak rutin, maka digolongkan sebagai pemasukan yang tidak tetap (*incidental revenue*) bagi perbendaharaan negara Islam ketika itu.²²

5. *'Usyr*

'Usyr adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk ke negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Pajak ini berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. *'Usyur* pertama kali dipraktikkan pada masa Umar bin Khattab. Bermula dari tarif yang dikenakan pedagang muslim saat berdagang di daerah kafir harbi sebesar 10%, maka sebagai gantinya, pedagang dari negara lain dikenakan 5% saat memasuki wilayah negara Islam seperti yang dikenakan kepada kaum kafir Dzimni. Adapun pedagang muslim dikenakan 2,5% dan kafir *harbi* dikenakan tarif 10% sesuai dengan tarif yang dikenakan kepada pedagang muslim jika melintasi wilayah mereka²³

6. *Pinjaman*

Pinjaman atau utang, baik luar negeri maupun dalam negeri dalam Islam sifatnya adalah hanya sebagai penerimaan sekunder. Alasannya, ekonomi Islam tidak mengenal bunga, demikian pula untuk pinjaman dalam Islam haruslah bebas bunga, sehingga pengeluaran pemerintah akan dibiayai dari pengumpulan pajak atau bagi hasil. Dalam pengertian ini, Islam tidak melarang untuk melakukan utang-piutang asalkan tidak membebani pengutang, karena sifatnya hanya membantu dan harus segera diselesaikan.

²⁰ M.Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf: Relevansi dengan Ekonomi Kekenian*, Yogyakarta: PSEI, 2003, hal. 228.

²¹ Rozalinda & Islam, *Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hal. 221.

²² Sabahuddin, *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan, dan Peran Bait al-Mal*. Terj. Widyawati, Bandung: Penerbit Nuansa, 2005, hal. 90.

²³ Amalia E, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam: dari masa klasik hingga kontemporer*. Pustaka Asatruss, 2005, hal. 38.

Dari penjelasan di atas perlu dipahami bahwa setiap instrumen memiliki karakteristiknya masing-masing. Dilihat dari aturan pemungutannya ada instrumen fiskal yang sifatnya menjadi ketentuan yang mengikat (*regulated*), maksudnya instrumen tersebut dikenakan pada objek pembayar tertentu dengan sanksi-sanksi tertentu dari Negara bagi yang tidak membayar kewajibannya, misalnya instrument zakat, *kharaj*, *jizyah*, dan *'usyur*. Pada zakat, pemungutannya dilakukan hanya pada masyarakat yang hartanya telah melebihi batas nisab. Kemudian ada juga instrumen sifatnya sukarela seperti *infaq*, *shadaqah* dan *wakaf*. Begitu juga pada mekanisme penggunaan dana-dana tersebut. Ada instrumen yang penggunaan dananya bersifat terikat dan bersifat tidak terikat atau bebas. Penggunaan yang sifatnya terikat maksudnya penggunaan yang harus merujuk pada petunjuk yang telah ditetapkan oleh dalil-dalil syariat. Misalnya zakat, dimana penggunaan dananya hanya terbatas pada delapan golongan masyarakat (*mustahik*). Sedangkan penggunaan instrumen fiskal yang bersifat tidak terikat, artinya akumulasi dana yang bersumber dari instrumen tersebut dapat digunakan untuk kepentingan apapun dalam pembangunan Negara, tergantung pada prioritas pembangunan yang ada., yakni dana yang bersumber dari *kharaj*, *jizyah*, *infaq*, *shadaqah* dan *wakaf*.²⁴

Kebijakan Pengeluaran Anggaran Belanja Pemerintahan Islam

Pengeluaran atau pembelanjaan pemerintah dalam koridor Negara Islam bertujuan guna menjamin dan membantu dalam pemenuhan kebutuhan setiap individu secara menyeluruh. Jaminan pemenuhan kebutuhan tersebut meliputi jaminan kebutuhan sandang (pakaian), pangan (makanan), dan papan (tempat tinggal), termasuk jaminan dalam kategori keamanan, kesehatan dan pendidikan. Terkait kebijakan pengeluaran pemerintah, pengendalian anggaran yang efisien dan efektif merupakan landasan pokok dalam kebijakan pengeluaran pemerintah, yang dalam ajaran Islam dipandu oleh kaidah-kaidah syariah dan penentuan skala prioritas. Para ulama terdahulu telah memberikan kaidah umum yang didasarkan dari Al-Quran dan Hadist dalam memandu kebijakan belanja pemerintah, yaitu: *Pertama*, pembelanjaan pemerintah harus dalam koridor maslahat, dan *Kedua*, *Mudharat* harus didahulukan daripada melakukan pembenahan.²⁵

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

1. Belanja kebutuhan operasional pemerintah yang rutin
2. Belanja umum yang dapat dilakukan pemerintah apabila sumber dananya tersedia;

²⁴ Rahmawati L, Sistem Kebijakan Fiskal Modern dan Islam, *OECOMICUS Journal of Economics*, 2016, 1(1), hal. 39.

²⁵ Nasution, M. E, Zakat Dan Wakaf Sebagai Pilar dalam Sistem Perekonomian Nasional, *Iqtishoduna*, 2006, 1(3), hal. 203-206.

3. Belanja umum yang berkaitan dengan proyek yang disepakati oleh masyarakat berikut sistem pendanaannya.

Adapun kaidah syariah yang berkaitan dengan belanja umum pemerintah secara rinci

harus didasarkan pada:

1. Kebijakan belanja rutin harus sesuai dengan maslahat umum, tidak boleh dikaitkan dengan kemaslahatan seseorang atau kelompok masyarakat tertentu, apalagi kemaslahatan pejabat pemerintah.
2. Kaidah efisiensi dalam belanja rutin, yaitu mendapatkan sebanyak mungkin manfaat dengan biaya yang serendah-rendahnya. Kaidah ini akan membawa pemerintah jauh dari sifat mubadzir, di samping alokasinya harus pada sektor-sektor yang sesuai syariah.
3. Prinsip keadilan, artinya tidak hanya berpihak pada orang kaya saja dalam pembelanjaan.
4. Prinsip komitmen dengan aturan syariah, maksudnya alokasi belanja negara boleh pada hal-hal yang mubah dan menjauhi yang haram.
5. Prinsip komitmen dengan skala prioritas syariah, maksudnya dalam pengeluaran belanja harus dimulai dari yang wajib, sunnah kemudian mubah.²⁶

Kebijakan Fiskal Negara Indonesia

Kebijakan fiskal dalam negara Indonesia tercermin dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dimana kebijakan tersebut harus dapat mengatur inflasi agar tidak terjadi krisis moneter, serta membangun ekonomi dengan pertumbuhan yang signifikan dan merata. Pertumbuhan ekonomi sangat berpengaruh pada kebijakan fiskal yang terwujud dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ketika anggaran tersebut digunakan sesuai dengan waktu dan tempat yang tepat maka inflasi akan terkendali dengan baik sehingga berdampak pada pertumbuhan yang signifikan dan merata dalam ruang lingkup makro yaitu negara.²⁷

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 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN berasal dari Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). RAPBN tersebut dibuat

²⁶ Nasution, M. E, Zakat Dan Wakaf Sebagai Pilar dalam Sistem Perekonomian Nasional, *Iqtishoduna*, 2006, 1(3), hal. 223-224.

²⁷ Isnaini D, Peranan Kebijakan Fiskal Dalam Sebuah Negara, *Al-INTAJ: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah*, 2017, 3(1), hal. 103.

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 tersebut meliputi penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak.²⁸

Pemungutan pajak di Indonesia menggunakan sistem *self-assesment*, yaitu masyarakat wajib pajak diberi kepercayaan sepenuhnya untuk menghitung, membayar dan melapor sendiri pajak yang terhutang. Asas keadilan dan pemerataan dalam pemungutan pajak dapat ditunjukkan oleh sistem progresif terhadap pajak penghasilan sehingga semakin besar penghasilan wajib pajak, semakin besar pula pembayaran pajak yang dikenakan. 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.

Adapun pengeluaran negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (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 yaitu:

1. 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.
2. 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.
3. Pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat, misalnya pengeluaran untuk bidang pariwisata dan penanggulangan bencana.
4. Pengeluaran yang merupakan pemborosan, misalnya pengeluaran untuk biaya perang.
5. Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa mendatang, misalnya pengeluaran untuk membuka lapangan kerja.²⁹

Secara yuridis, pengeluaran negara harus diarahkan untuk tujuan negara. Tujuan negara Indonesia tertuang 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.

²⁸ Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE, 1992, hal. 94-95.

²⁹ Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPFE, 1992, hal. 48.

Dengan demikian, prioritas distribusi keuangan negara harus diarahkan kepada bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan, pendidikan, dan politik dalam negeri maupun luar negeri.

Relevansi Kebijakan Fiskal Pemerintahan Islam di Indonesia

Meskipun negara Indonesia dengan negara Islam dari masa Rasulullah saw hingga masa kekhilafahan dipisahkan oleh waktu yang lama serta dihalangi oleh budaya yang berbeda, syariat Islam tetaplah 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 *ghanimah*. Sedangkan sumber penerimaan negara yang lainnya telah diterapkan oleh pemerintah Negara Indonesia, hanya saja dengan mekanisme penerapan yang berbeda dengan apa yang telah diterapkan oleh negara Islam. Walaupun demikian, asas dan tujuan pemungutannya banyak memiliki kesamaan. Adapun penerapan kebijakan fiskal negara Islam dalam konteks keindonesiaannya meliputi:

1. *Kharaj* dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

Kharaj yaitu pajak yang dibebankan atas tanah yang dimiliki yang juga dapat disamakan dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Obyek pajak *kharaj* maupun Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah tanah. Negara Islam tentunya belum mengenal industrialisasi sehingga obyek pajaknya hanya tanah yang digunakan sebagai lahan pertanian ketika itu, sedangkan Negara Indonesia mengenakan tanah dan bangunan karena pemanfaatan tanah tidak hanya untuk pertanian, tetapi juga untuk mendirikan perusahaan dan kantor. Konsep Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang terapkan oleh pemerintah Indonesia dimanfaatkan sebagai pemasukan dan diakui sebagai pendapatan negara dari sektor pajak. Demikian juga *kharaj* diterapkan pada masa pemerintahan Islam. Keduanya digunakan pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

Adapun besaran pungutan *kharaj* ditentukan berdasarkan tingkat produktivitas dari tanah tersebut bukan berdasarkan *zoning* (penetapan daerah/wilayah). Alasan pemungutan pajak ini agar masyarakat senantiasa mendayagunakan tanah serta tidak terjadi distribusi tanah yang tidak terkendali. Adapun Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) bersifat regresif, yakni pajak dikenakan kepada setiap warga negara yang memiliki tanah atau bangunan. Berbeda halnya dengan *kharaj* dikenakan atas tanah yang dikelola oleh non-Muslim.³⁰

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa Perbedaan yang paling mencolok adalah beban yang diberikan pada keduanya. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dibebankan atas semua jenis

³⁰ Muhammad Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa, 1997, hal. 250-254.

tanah yang berada di wilayah negara, sedangkan *kharaj* hanya dibebankan pada lahan pertanian saja. Selain itu, *kharaj* dikenakan atas tanah yang dikelola oleh non-muslim, sedangkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dikenakan pada tanah dan bangunan yang dimiliki oleh semua warga negara.

2. ‘*Ushr* atau Bea Cukai dengan Pajak Pertambahan nilai (PPn)

‘*Ushr* merupakan pajak yang dikenakan untuk perlindungan bagi para importir yang dipungut oleh seorang *ashir* dalam yuridiksi negara Islam atau yang saat ini biasa disebut cukai. Di Indonesia ‘*ushr* ini juga dapat disama artikan dengan Pajak Pertambahan nilai (PPn). Obyek Pajak Pertambahan nilai (PPn) 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.³¹ Persamaannya dengan ‘*ushr* terletak pada obyek pajak yang berupa barang impor dan tujuannya untuk menjaga perdagangan dalam negeri. Dengan demikian pajak pertambahan nilai (PPn) lebih luas cakupannya dibanding ‘*ushr*.

Adapun ‘*Ushur* dan bea cukai di Indonesia terdapat beberapa kesamaan dan perbedaan, yaitu antara lain sebagai berikut:

- a. Sama-sama pajak yang dipungut untuk melindungi masyarakat dan untuk kemaslahatan umat.
- b. ‘*Ushur* dikenakan untuk individu berdasarkan agama. Sedangkan cukai dikenakan individu yang membawa barang dari/ke luar negeri berupa barang yang dikenai cukai.
- c. ‘*Ushur* dan bea cukai dibayarkan pada pintu masuk dan pintu keluar negara
- d. ‘*Ushur* ditarik jika memiliki kadar sebesar 200 dirham sebagai batas minimal, sedangkan bea cukai berdasarkan nilai nominal pada barang yang dibawa.

3. *Jizyah* atau Visa dengan Pajak Penghasilan (PPh)

Di Indonesia prinsip *jizyah* dapat disamakan dengan pajak penghasilan (PPh) yang dipungut dari umat Islam maupun non-Muslim. Kedua pungutan tersebut dikenakan atas penghasilan warga negara sehingga masyarakat yang mendapat penghasilan rendah tidak dibebankan pajak (progresif). Dalam negara Islam, *jizyah* merupakan perimbangan pungutan pajak atas umat Islam yakni yang dibayar oleh kalangan non-Muslim sebagai kompensasi atas fasilitas sosial, ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. Persamaannya dengan Pajak Penghasilan (PPh) yaitu terletak pada tarif pembayarannya yang sama-sama menyesuaikan besaran pendapatan seseorang. Adapun dalam konteks kesesuaiannya, *jizyah* pada zaman sekarang ini sama juga seperti pajak jiwa yang dikenakan pemerintah terhadap warga asing yang masuk dan atau menetap dalam wilayah kekuasaan suatu pemerintahan, yang mana istilah itu dikenal dengan Visa.

³¹ Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Yogyakarta: BPF, 1992, hal. 78

KESIMPULAN

Kebijakan fiskal dapat diartikan sebagai langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam perbelanjaannya yang bertujuan mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi. Perbedaan mendasar dari kebijakan fiskal Islam dengan konvensional adalah terkait kesejahteraan yang akan dicapai. Di mana konsep kesejahteraan hidup yang ingin dicapai dalam kebijakan fiskal konvensional adalah untuk mendapatkan keuntungan maksimum bagi individu dalam kehidupan tanpa memandang kebutuhan spiritual manusia, sementara dalam sistem Islam konsep kesejahteraannya sangat luas, meliputi kehidupan di dunia dan di akhirat.

Terkait Anggaran Penerimaan negara, dalam fiskal Islam diperoleh melalui *ziswaq* (zakat, *infaq*, *shadaqoh* dan wakaf), *kharaj* (pajak pertanian), *ghanimah* (harta rampasan perang), *jizyah* (pajak perorangan), ‘*usyr* (pajak perdagangan) dan pendapatan lain yang bersumber dari usaha yang halal. Adapun mekanisme penggunaan dana-dana tersebut, ada instrumen yang penggunaan dananya bersifat terikat seperti zakat dan ada pula yang bersifat tidak terikat. Terkait kebijakan anggaran belanja negara, ada suatu perbedaan yang mendasar mengenai sistem anggaran belanja Islam dengan konvensional. Islam menitikberatkan pada masalah pelayanan terhadap urusan ummat, yang telah diserahkan oleh syara’ dan ditetapkan sesuai dengan apa yang menjadi pandangan agama Islam. Berbeda dengan anggaran belanja konvensional lebih menekankan pada suatu campuran antara rencana dan proyek. Adapun penerapan kebijakan fiskal islam dalam konteks keindonesiaan meliputi *kharaj* dengan Pajak Bumi dan Bangunan, ‘*Usyr* atau bea cukai dengan Pajak Pertambahan nilai (PPn), dan *jizyah* atau visa dengan Pajak Penghasilan (PPh).

DAFTAR PUSTAKA

- Aini, I. (2019). Kebijakan Fiskal dalam Ekonomi Islam. *Al-Qisthu: Jurnal Kajian Ilmu-ilmu Hukum*, 17(2).
- Amalia, E. (2005). *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam: dari Masa Klasik Hingga Kontemporer*. Pustaka Asatruss.
- Dahlan, A. (2008). *Keuangan Publik Islam: Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Grafindo Litera Media.
- Fathurrahman, A. (2012). Kebijakan Fiskal Indonesia Dalam Perspektif Ekonomi Islam: Studi Kasus Dalam Mengentaskan Kemiskinan. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 13(1).
- Isnaini, D. (2017). Peranan Kebijakan Fiskal Dalam Sebuah Negara. *Al-INTAJ: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah*, 3(1).
- Karbila, I. H., Helim, A., & Rofii, R. (2020). Kebijakan Fiskal pada Masa Rasulullah dan Sekarang. *AL-Muqayyad*, 3(2).

- Karim, A. A. (2007). *Ekonomi Mikro Islam, edisi ketiga*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Karim, A. A. (2016). *Bank Islam Analisis Fiqih dan Kontemporer*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Majid, M. N. (2003). *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf*. Yogyakarta: PSEI.
- Muhammad, A. M. (1997). *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Dana Bhakti Prima Yasa.
- Murtadho, A. (2013). Konsep Fiskal Islam dalam Perspektif Historis. *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, 4(1).
- Nasution, M. E. (2006). Zakat Dan Wakaf Sebagai Pilar dalam Sistem Perekonomian Nasional. *Iqtishoduna*, 1(3).
- Parmadi, P. (2011). Suatu Deskripsi Tentang Penerimaan Pajak Dalam Negeri Indonesia Periode 1990–2007. *Jurnal Paradigma Ekonomika*, (April).
- Rahmawati, L. (2016). Sistem Kebijakan Fiskal Modern dan Islam. *OECONOMICUS Journal of Economics*, 1(1).
- Rozalinda, E. I., Ag, M., & Islam, E. (2014). *Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sabahuddin, A. (2005). *Menimbang Ekonomi Islam: Keuangan Publik, Konsep Perpajakan, dan Peran Bait al-Mal*. Terj. Widyawati. Bandung: Penerbit Nuansa.
- Sudirman, W. (2011). *Kebijakan Fiskal dan moneter: Teori & Empirikal*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Suprayitno, B. (2011). Desentralisasi fiskal dan korupsi: Fakta dalam otonomi daerah di Indonesia (*Doctoral dissertation*, Universitas Gadjah Mada).
- Syamsi, I. (1988). *Dasar-Dasar kebijaksanaan keuangan negara*.