

# PEMIKIRAN KEBIJAKAN FISKAL EKONOMI ISLAM

Oleh: Gampito\*

**Abstract:** *By integrating zakat (divine tax) into fiscal policy, the government can decide fiscal which are mutually beneficial for both Moslem and government. This integration will in turn affect traditional law of zakat. Furthermore, the influence of modern fiscal policies toward zakat cover the subject, object, tariff and distribution of zakat. The subject of zakat in this fiscal policies include enterprise and individuals as well. The object of zakat in this term includes not only those mentioned by the prophet but also any kinds of wealth as defined by the government.*

**Kata kunci:** kebijakan fiskal ekonomi Islam, *balance budget*, distribusi pendapatan

## PENDAHULUAN

Salah satu persoalan laten dalam konsep ekonomi Islam adalah persoalan dualisme zakat dan pajak yang harus ditunaikan warga negara yang Muslim. Sebagian besar ulama fiqh memandang bahwa zakat dan pajak adalah dua entitas yang berbeda dan tidak mungkin dipersatukan. Menurut mereka, zakat adalah kewajiban spiritual seorang Muslim terhadap Tuhannya, sedangkan pajak adalah kewajibannya terhadap negara. Sebaliknya negara juga diuntungkan karena penerimaan negara dari sektor pajak sesuai dengan yang diharapkan. Pada gilirannya, pengintegrasian itu perlu diwujudkan dalam kebijakan fiskal negara.

Tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan bagaimana landasan pengintegrasikan zakat ke dalam kebijakan fiskal. mencoba melihat zakat dalam kerangka teori kebijakan

fiskal dan melihat pengaruh-pengaruh yang ditimbulkannya terhadap hukum zakat dan mendiskusikan bagaimana perubahan-perubahan tersebut menjadi mungkin. Halaman-halaman berikut akan mendiskusikan kedudukan zakat jika diadopsi sebagai salah satu instrumen dalam kebijakan fiskal, terutama pengaruhnya terhadap hukum (fiqh) zakat. Terlebih dahulu akan dibahas sekilas mengenai kebijakan fiskal dan kedudukan pajak di dalamnya.

Kebijakan fiskal merupakan salah satu dari piranti kebijakan ekonomi makro (Wijaya, 2000: 5-7). Munculnya pemikiran tentang kebijakan fiskal dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran terhadap pengaruh pengeluaran dan penerimaan pemerintah sehingga menimbulkan gagasan untuk dengan sengaja mengubah-ubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah guna mem-

---

\*Penulis adalah Lektor dalam Mata Kuliah Ekonomi Mikro pada STAIN Batusangkar

perbaiki kestabilan ekonomi. Teknik mengubah pengeluaran dan penerimaan pemerintah inilah yang dikenal dengan kebijakan fiskal (Suparmoko, 2000: 256).

Kebijakan fiskal atau yang sering disebut sebagai “politik fiskal” (*fiscal policy*) bisa diartikan sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara dengan maksud untuk mempengaruhi jalannya perekonomian (Reksoprayitno, 1992: 95). Anggaran belanja negara terdiri dari penerimaan dan pengeluaran.

Sumber-sumber penerimaan pemerintah atau cara-cara yang dapat ditempuh pemerintah untuk mendapatkan uang pada intinya dapat digolongkan sebagai berikut (Suparmoko, 2000: 94-95):

- a. Pajak yaitu pembayaran iuran oleh rakyat kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dengan tanpa balas jasa yang secara langsung dapat ditunjuk. Misalnya pajak pendapatan, pajak kekayaan, pajak kendaraan bermotor, pajak penjualan, dan lain sebagainya.
- b. Retribusi yaitu suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dengan dapat dilihat langsung adanya hubungan antara balas jasa yang langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut. Misalnya, uang kuliah, rekening listrik, dan sebagainya.
- c. Keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara seperti perusahaan minyak negara, BUMN, BUMD, dan sebagainya.

- d. Denda-denda dan penyitaan yang dilakukan oleh negara.
- e. Sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan oleh pemerintah seperti pembayaran biaya-biaya perizinan.
- f. Pencetakan uang kertas. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mencetak uang kertas sendiri atau meminta kepada Bank Sentral guna memberikan pinjaman kepada pemerintah. Pencetakan uang harus dilakukan dengan hati-hati karena kalau dilakukan tanpa perhitungan yang tepat dapat menimbulkan inflasi.
- g. Hasil undian negara. Dengan undian negara, pemerintah akan mendapat dana yaitu perbedaan antara jumlah penerimaan dari lembaran surat undian yang dapat dijual dengan semua pengeluaran-pengeluarannya, termasuk hadiah bagi pemenang.
- h. Pinjaman, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri. Pada umumnya negara sedang berkembang mengandalkan pembiayaan pembangunan melalui pinjaman.
- i. Hadiah atau hibah. Sumber penerimaan ini dapat terjadi seperti pihak swasta memberikan hadiah kepada pemerintah, atau negara sahabat memberikan hibah kepada pemerintah negara tersebut.

Sedangkan pengeluaran yang dilakukan pemerintah dapat dibedakan menjadi dua macam (Reksoprayitno, 1992: 92-93):

- a. Pengeluaran konsumsi pemerintah yang bisa juga disebut

government expenditure atau government purchase. Pengeluaran ini meliputi semua pengeluaran pemerintah di mana pemerintah secara langsung menerima balas jasanya, seperti pengeluaran pemerintah untuk membayar gaji para pegawai negeri dan pembelian barang-barang atau jasa-jasa dalam berbagai bentuknya.

- b. Pengeluaran pemerintah berupa government transfer. Dalam hal ini pemerintah tidak menerima balas jasa langsung misalnya, sumbangan pemerintah yang diberikan kepada rakyat yang menderita akibat bencana alam, tunjangan bagi para penganggur, uang pensiun, subsidi kepada perusahaan-perusahaan, dan beasiswa.

Dengan demikian, kebijakan fiskal meliputi semua tindakan pemerintah berupa tindakan memperbesar atau memperkecil jumlah pungutan pajak, memperbesar atau memperkecil government expenditure dan atau government transfer yang bertujuan untuk mempengaruhi perekonomian menuju keadaan yang diinginkan. Dengan kebijakan fiskal pemerintah antara lain dapat mempengaruhi tingkat pendapatan nasional, kesempatan kerja, investasi nasional, distribusi penghasilan, dan sebagainya.

## DASAR DASAR KEBIJAKAN FISKAL EKONOMI ISLAM

Kebijakan fiskal bertujuan untuk mengembangkan status masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan me-

nempatkan nilai-nilai material dan spirituil pada tingkat yang sama (M.A. Manan, 1997). Sebenarnya kebijakan fiskal sudah sejak lama dikenal di dalam teori ekonomi Islam yaitu sejak zaman Rasulullah SAW dan Khulafaur Rasyidin, serta kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh para ulama. Untuk mengelola sumber penerimaan negara dan sumber pengeluaran negara maka Rasulullah menyerahkannya kepada baitul maal dengan menganut azas anggaran berimbang (*balance budget*) artinya semua penerimaan habis digunakan untuk pengeluaran negara (*government expenditure*)

Dasar kebijakan fiskal menyangkut penentuan subjek dan objek kewajiban membayar *kharaz*, *zakat*, *ushr*, *jizya* dan *kafarat*, termasuk penentuan batas minimal terkena kewajiban (*nisab*), umur objek terkena kewajiban (*haul*) dan tarifnya. Karena membayar zakat merupakan Ibadan wajib untuk Umat Islam, maka menghitung berapa besar zakat yang harus dibayar dapat dilakukan sendiri dengan penuh kesadaran iman dan taqwa (*self assessment*). Begitulah Rasulullah meletakkan dasar-dasar kebijaksanaan fiskal yang berlandaskan keadilan, sejak masa awal pemerintahan Islam. Setelah Rasulullah wafat, kebijaksanaan fiskal itu dilanjutkan bahkan dikembangkan oleh para penerusnya.

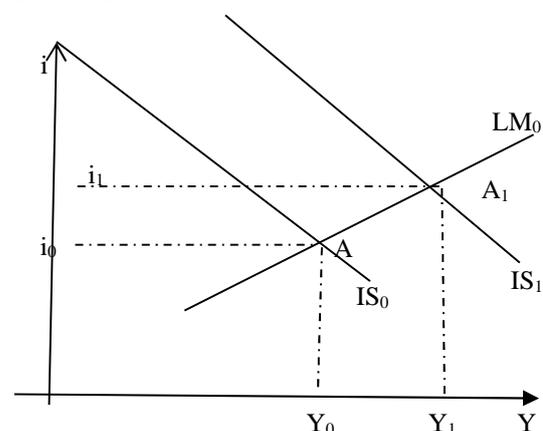
Zakat dan *ushr* adalah pendapatan yang paling utama bagi negara pada masa Rasulullah hidup. Kedua jenis pendapatan ini berbeda dengan pajak dan tidak diperlakukan seperti pajak. Zakat dan *ushr* merupakan kewajiban agama dan termasuk salah satu pilar Islam.

Dalam Alquran disebutkan kewajiban zakat sebagai berikut “Dirikanlah salta dan tunaikanlah zakat” (QS Al-Bacará 43, 83, 110 dan lain lain). Dalam Islam kita kenal adanya konsep zakat, infaq, shadaqah, wakaf dan lain-lain (ZISWA). Zakat merupakan kewajiban untuk mengeluarkan sebagian pendapatan atau harta seseorang yang telah memenuhi syarat syariah Islam guna diberikan kepada berbagai unsur masyarakat yang telah ditetapkan dalam syariah Islam. Sementara infaq, shadaqah, wakaf merupakan pengeluaran ‘suka rela’ yang juga sangat dianjurkan dalam Islam. Dengan demikian ZISWA merupakan unsur-unsur yang terkandung dalam kebijakan fiskal. Unsur unsur tersebut ada yang bersifat wajib seperti zakat dan ada pula yang bersifat sukarela seperti infaq, shadaqah dan wakaf. Pembagian ‘wajib’ dan ‘sukarela’ ini khas didalam sistim ekonomi Islam, yang membedakannya dari system ekonomi pasar. Dalam system ekonomi pasar tidak ada ‘sektor sukarela’ (Mustafa E. nasution, Tazkia Online).

Tujuan utama dari kegiatan zakat berdasarkan sudut pandang sistem ekonomi pasar adalah menciptakan distribusi pendapatan menjadi lebih merata. Selain untuk tujuan distribusi, maka analisa kebijakan fiskal dalam system ekonomi pasar dilakukan untuk melihat bagaimana dampak dari zakat terhadap kegiatan alokasi sumber daya ekonomi dan stabilisasi kegiatan ekonomi.

Pendapatan nasional dipengaruhi oleh konsumsi rumah tangga, pengeluaran untuk investasi oleh badan-badan usaha, pengeluaran

pemerintah dan *net export* (ekspor bersih). Investasi adalah fungsi dari tingkat keuntungan yang diharapkan. Sedangkan pengeluaran pemerintah merupakan fungsi dari zakat serta penerimaan lain. Sehingga perubahan pada investasi atau pengeluaran pemerintah akan mengubah pula posisi pendapatan nasional. Pertambahan investasi atau peningkatan pengeluaran pemerintah akan megeser kurva IS ke kanan. Akibatnya adalah peningkatan pendapatan nasional dengan asumsi *ceteris paribus* (Blanchard, 2003). Bagian fungsi dari ekonomi makro adalah menciptakan distribusi pendapatan menjadi lebih merata, menggerakkan roda perekonomian nasional dan meningkatkan investasi serta pendapatan nasional. Peningkatan pendapatan nasional merupakan satu langkah maju menuju pemerataan pembangunan dan hasilnya. Investasi nasional meningkat, lapangan kerja meningkat pula. Hal ini berarti tingkat pengangguran semakin menurun maka terjadi pengurangan pengangguran. Kesejahteraan masyarakat akan semakin meningkat, tingkat kemiskinan akan berkurang, dan adanya zakat juga akan menaggulangi kesenjangan pendapatan.



Zakat sendiri bukanlah satu kegiatan yang semata mata untuk tujuan duniawi, seperti distribusi pendapatan, stabilitas ekonomi dan lain-lain, tetapi juga mempunyai implikasi untuk kehidupan di akhirat. Hal inilah yang membedakan kebijakan fiskal dalam Islam dengan kebijakan fiskal dengan sistem ekonomi pasar. Coba perhatikan ayat Al-Quran berikut ini: "Ambillah zakat dari sebagian harta, yang dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan doakanlah mereka karena kesungguhannya doamu dapat memberikan ketenangan bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui" (At Taubah: 103). Sementara itu dampak untuk pengeluaran-pengeluaran lainnya seperti Shadaqah dan lain-lain, coba perhatikan ayat berikut ini: "Perumpamaan (nafkah yang dikeluarkan) oleh orang-orang yang menafkahkan hartanya di jalan Allah adalah seperti sebutir benih yang tumbuh tujuh tangkai, pada tiap-tiap tangkai seratus biji. Allah melipat gandakan (ganjaran) bagi siapa yang Dia kehendaki dan Allah Maha luas (karunia-Nya) lagi Maha Mengetahui." (QS 2: 261)

Pengeluaran zakat adalah pengeluaran minimal untuk membuat distribusi pendapatan menjadi lebih merata (*necessary condition but not sufficient*) tetapi belum optimal. Oleh karena itu diperlukan pengeluaran-pengeluaran lain yang melengkapi pengeluaran zakat tersebut seperti shadaqah, wakaf dan infak sedemikian sehingga dampaknya terhadap distribusi pendapatan menjadi optimal. Selain itu mengapa dampak ekonomi zakat masih kecil,

karena zakat selama ini belum dikelola secara baik dan profesional di samping masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk berzakat secara benar. Karenanya diperlukan sosialisasi kegiatan lembaga zakat ini di masyarakat.

Sebagai salah satu kebijakan fiskal dalam Islam, ZISWA merupakan salah satu sendi utama dari sistem ekonomi Islam yang kalau mampu dilaksanakan dengan baik akan memberikan dampak ekonomi yang luar biasa. Diharapkan sistem ekonomi Islam ini mampu menjadi alternatif bagi sistem ekonomi pasar yang ternyata menunjukkan berbagai masalah di dalam pelaksanaannya. Jelas ini memerlukan kerja keras dari berbagai unsur keahlian untuk mewujudkannya apa yang dinamakan sistem ekonomi Islam.

## LANDASAN FILOSOFIS DAN FUNGSI PAJAK DALAM KEBIJAKAN FISKAL

Dalam literatur-literatur keuangan negara, ada beberapa teori yang memberikan pembenaran bagi negara untuk memungut pajak dengan cara yang dipaksakan. Teori-teori tersebut adalah (Bohari, 2002: 36-38):

1. Teori asuransi. Menurut teori ini negara dalam melaksanakan fungsinya termasuk pula perlindungan terhadap jiwa dan harta perorangan. Untuk perlindungan itu rakyat membayar "premi" berupa pajak.
2. Teori kepentingan. Menurut teori ini pajak mempunyai hubungan dengan kepentingan individu yang diperoleh dari

pekerjaan negara. Makin besar menikmati jasa dari pemerintah maka semakin besar pula pajaknya. Teori ini sulit diterima sebab orang miskin dan pengangguran yang banyak mengharapkan bantuan dari pemerintah mengenyam banyak sekali jasa dari pemerintah tetapi mereka bahkan dibebaskan dari beban pajak.

3. Teori kewajiban pajak mutlak (teori pengorbanan). Menurut teori ini tanpa negara individu tidak mungkin dapat bebas berusaha dalam negara. Oleh karena itu negara mempunyai hak mutlak untuk memungut pajak.
4. Teori gaya beli. Menurut teori ini fungsi pemungutan pajak yaitu mengambil gaya beli dari rumah tangga dalam masyarakat untuk rumah tangga negara dan kemudian menyalurkannya kembali kepada masyarakat dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.
5. Teori gaya pikul. Menurut teori ini pemungutan pajak harus disesuaikan dengan kekuatan membayar dari si wajib pajak (individu).

Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* mengemukakan empat asas pemungutan pajak yang lazim disebut *four canons of taxation* atau *the four maxim* yaitu (Bohari, 2002: 41-42):

1. Equality (persamaan). Menurut asas ini negara tidak boleh mengadakan diskriminasi di antara para wajib pajak.

2. Certainty (kepastian). Asas ini menekankan bahwa wajib pajak harus jelas dan pasti tentang waktu, jumlah, dan cara pembayaran pajak.
3. Conviniency of Payment (asas menyenangkan). Pajak seharusnya dipungut pada waktu dengan cara yang paling menyenangkan bagi para wajib pajak.
4. *Low cost of collection* (asas efisiensi). Asas ini menekankan bahwa biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari hasil pajak yang akan diterima.

Adolf Wagnert mengemukakan 4 postulat atau asas untuk terpenuhinya pajak ideal yaitu (Bohari, 2002: 43-44):

1. Asas politik finansial. Perpajakan hendaknya menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai, dalam arti cukup untuk menutup biaya pengeluaran negara.
2. Asas ekonomis. Pemilihan mengenai perpajakan yang sangat tepat apakah hanya dikenakan pada pendapatan atau juga terhadap modal dan atau pengeluaran.
3. Asas keadilan. Ini berarti bahwa pajak tidak boleh bersifat diskriminatif, artinya seseorang dalam keadaan yang sama hendaknya diperlakukan sama juga.
4. Asas administratif yaitu adanya kepastian perpajakan dan keluwesan dalam penagihan.
5. Asas yuridis atau asas hukum. Dalam pemungutan pajak harus ada kejelasan undang-undang perpajakan.

Sedangkan fungsi pajak biasanya dibagi menjadi dua yaitu fungsi budgetair dan fungsi mengatur.

1. Fungsi Budgetair yaitu memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara. Di antara para sarjana ada yang berpendapat bahwa pajak haruslah ditujukan semata-mata untuk menutup biaya yang harus dikeluarkan pemerintah dalam menunaikan tugasnya.
2. Fungsi mengatur (*regulerend*). Menurut fungsi ini, pajak juga berfungsi untuk mengatur, sebagai usaha pemerintah untuk turut campur dalam segala bidang guna menyelenggarakan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh pemerintah yang letaknya di luar bidang keuangan dan fungsi mengatur banyak ditujukan kepada sektor swasta (Bohari, 2002: 133).

Fungsi mengatur sangat penting perannya sebagai alat kebijaksanaan pemerintah (*fiscal policy*) dalam menyelenggarakan politiknya di segala bidang. Bahkan dalam negara modern, fungsi mengatur justru menjadi tujuan politik dari pajak. Dalam fungsi mengatur inilah terletak suatu lapangan yang luas bagi perpajakan, baik dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang sosial budaya.

Dalam bidang ekonomi misalnya, untuk mencegah agar industri dalam negeri tidak mati karena tidak mampu bersaing dengan hasil produksi dari industri luar negeri, maka pemerintah membuat peraturan penngenaan tarif tinggi bagi hasil produksi barang-barang dari luar

yang akan dimasukkkan ke suatu negara. Dengan mengenakan tarif tinggi, maka harga barang-barang hasil industri dari luar negeri jelas akan naik harganya sehingga sulit untuk dijangkau oleh sebagian masyarakat (Bohari, 2002: 135-136). Di samping itu, dengan mengenakan pajak yang tinggi terhadap barang tertentu, dapat berpengaruh berupa mengurangi kepincangan dalam masyarakat akibat sekelompok kecil masyarakat menikmati kehidupan yang mewah.

Dalam bidang sosial misalnya, kecenderungan masyarakat untuk hidup mewah dapat diminimalisir dengan mengenakan tarif pajak yang tinggi terhadap barang mewah. Dengan demikian secara teoritis terjadilah redistribusi pendapatan dalam masyarakat (Surantono, 1993: 3).

Dari pembahasan di atas tampak bahwa pajak merupakan instrumen kebijakan fiskal yang paling diandalkan. Hal ini karena pajak bersifat lebih longgar dan fleksibel sehingga dapat ditetapkan oleh pemerintah untuk memenuhi target-target pembangunan ekonomi suatu negara. Jika pajak demikian halnya, lalu bagaimana halnya dengan zakat?

## ZAKAT DAN RELEVANSI PENGELOLAANNYA OLEH NEGARA

Dalam Islam, altruisme merupakan salah satu alasan bagi perilaku kedermawanan. Dalam surat Al-Hasyar (59) ayat 9 Allah memuji perilaku kaum Anshar yang lebih menyantuni kaum Muhajirin meskipun kesulitan yang mereka hadapi tidak jauh berbeda.

Dalam perilaku filantropinya (*giving behavior*), seorang Muslim mempunyai pilihan dalam mencapai kepuasaannya (*utility function*). Kalau ia sudah merasa puas dengan berderma kepada seorang peminta-minta, menyumbang korban bencana alam, memberi santunan bulanan kepada beberapa anak yatim, atau bentuk-bentuk charity lainnya, maka berarti kurva kepuasaannya sudah mencapai titik maksimum dengan berinfak secara pribadi dan langsung (*direct giving*) tersebut.

Namun, apabila ia tidak cukup puas dengan pola berderma seperti itu karena melihat kesejahteraan kelompok masyarakat miskin yang tidak meningkat, maka mungkin saja pola pengumpulan dan penyaluran zakat perlu dilakukan oleh negara (*indirect giving*) agar lebih terorganisir dan mengcover masyarakat yang lebih luas.

Ada beberapa alasan mengapa negara perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat. Pertama, zakat bukanlah bentuk charity biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf, dan hibah. Zakat hukumnya wajib (*imperatif*) sementara charity atau donasi hukumnya mandub (*sunnah*). Pemungutan zakat dapat dipaksakan berdasarkan firman Allah dalam surat al-Tawbah (9) ayat 103. Satu-satunya lembaga yang mempunyai otoritas untuk melakukan pemaksaan seperti itu dalam sistem demokrasi adalah negara lewat perangkat pemerintahan, seperti halnya pengumpulan pajak. Apabila hal ini disepakati, maka zakat akan menjadi salah satu sumber penerimaan negara.

Kedua, potensi zakat yang dapat dikumpulkan dari masyarakat

sangat besar. Menurut sebuah sumber, potensi zakat di Indonesia mencapai hampir 20 triliun per tahun. Hasil penelitian Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah dan Ford Foundation tahun 2005 mengungkapkan, jumlah potensi filantropi (kedermawanan) umat Islam Indonesia mencapai Rp 19,3 triliun. Di antara potensi tersebut, Rp 5,1 triliun berbentuk barang dan Rp 14,2 triliun berbentuk uang. Jumlah dana sebesar itu, sepertiganya masih berasal dari zakat fitrah (Rp 6,2 triliun) dan sisanya zakat harta Rp 13,1 triliun. Salah satu temuan menarik dari hasil penelitian tersebut adalah bahwa 61 persen zakat fitrah dan 93 persen zakat maal diberikan langsung kepada penerima. Penerima zakat fitrah dan zakat maal terbesar (70 persen) adalah masjid-masjid. Badan Amil Zakat (BAZ) pemerintah hanya mendapatkan 5 persen zakat fitrah dan 3 persen zakat maal, serta Lembaga Amil Zakat (LAZ) swasta hanya 4 persen zakat maal.

Pada kenyataannya, dana zakat yang berhasil dihimpun dari masyarakat masih jauh dari potensi yang sebenarnya. Sebagai perbandingan, dana zakat yang berhasil dikumpulkan oleh lembaga-lembaga pengumpul zakat baru mencapai beberapa puluh milyar. Itu pun bercampur dengan infak, hibah, dan wakaf. Potensi yang sangat besar itu akan dapat dicapai dan disalurkan kalau pelaksanaannya dilakukan oleh negara melalui departemen teknis pelaksana.

Ketiga, zakat mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional. Dana zakat yang sangat

besar sebenarnya cukup berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat jika disalurkan secara terprogram dalam rencana pembangunan nasional. Dalam periode tertentu, suatu negara membuat rencana pembangunan di berbagai bidang sekaligus perencanaan anggarannya. Potensi zakat yang cukup besar dan sasaran distribusi zakat yang jelas seharusnya dapat sejalan dengan rencana pembangunan nasional tersebut.

Keempat, agar dana zakat dapat disalurkan secara tepat, efisien dan efektif sehingga mencapai tujuan zakat itu sendiri seperti meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pengumpulan dan pendistribusian zakat yang terpisah-pisah, baik disalurkan sendiri maupun melalui berbagai charity membuat misi zakat agak tersendat. Harus diakui bahwa berbagai lembaga charity telah berbuat banyak dalam pengumpulan dan pendistribusian dana zakat dan telah banyak hasil yang dapat dipetik. Namun, hasil itu dapat ditingkatkan kalau pengumpulan dan pengelolaannya itu dilakukan oleh negara melalui perangkat-perangkatnya.

Kelima, memberikan kontrol kepada pengelola negara. Salah satu penyakit yang masih menggerogoti keuangan Indonesia dan negara-negara Muslim lainnya adalah korupsi atau penyalahgunaan keuangan negara. Padahal, sebagian besar pengelola negara ini mengaku veragama Islam. Penyalahgunaan ini antara lain disebabkan oleh lemahnya iman menghadapi godaan untuk korupsi. Masuknya dana zakat ke dalam perbendaharaan negara diharapkan akan menyadarkan mereka

bahwa di antara uang yang dikorupsi itu terdapat dana zakat yang tidak sepatutnya dikorupsi juga. Petugas zakat juga tidak mudah disuap dan wajib zakat juga tidak akan main-main dalam menghitung zakatnya serta tidak akan melakukan 'tawar-menawar' dengan petugas zakat sebagaimana sering ditemui dalam kasus pemungutan pajak.

Banyak lagi alasan mengapa zakat perlu dikembalikan ke dalam sistem fiskal negara. Meskipun demikian, ada beberapa pertanyaan atau keberatan terhadap agenda ini. Hal ini antara lain dikarenakan sudah terlalu lamanya zakat terpisah dari sistem negara dan menjadi urusan masing-masing pribadi Muslim. Mengembalikannya ke dalam sistem negara tentu bukan pekerjaan mudah. Akan banyak pihak yang keberatan dengan berbagai alasan yang dikemukakan. Mereka yang berpotensi menolak terutama berasal dari kelompok yang phobia dengan masuknya institusi-institusi keagamaan ke dalam sistem kenegaraan atau menolak turut campurnya negara dalam urusan keagamaan atau spiritualitas anggota masyarakat. Menurut mereka, zakat tidak dapat masuk dalam sistem fiskal negara karena hanya eksklusif untuk umat Islam dan kalau dipaksakan akan memicu disintegrasi bangsa. Alasan lainnya adalah bahwa negara ini bukan negara Islam dan institusi-institusi keislaman seperti zakat tidak dapat diadopsi dalam sistem kenegaraan.

Alasan lain barangkali adalah bahwa zakat seharusnya dikelola sendiri oleh kelompok-kelompok masyarakat. Campur tangan negara sudah terlalu banyak dan jangan

diperbesar lagi. Zakat merupakan suatu potensi yang unik bagi pengembangan civil society dan menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat itu sendiri.

Terlepas dari keberatan tersebut, faktanya zakat telah cukup memainkan peranan penting dalam redistribusi kekayaan di tengah masyarakat Muslim. Terlebih lagi, zakat pernah menjadi andalan dalam kebijakan fiskal masyarakat Muslim awal. Pertanyaannya sekarang, kalau zakat ingin dikembalikan pengelolaannya oleh negara dan diadopsi sebagai salah satu instrumen dalam kebijakan fiskal, bagaimana halnya dengan hukum zakat itu sendiri? Adakah kebijakan fiskal membawa pengaruh terhadap aturan-aturan zakat? Pembahasan selanjutnya berkaitan dengan hal ini dilihat dari sisi subyek, obyek, sasaran, pendistribusian, dan tarif zakat.

#### **PENGARUH KEBIJAKAN FISKAL TERHADAP SUBYEK ZAKAT**

Para ulama fiqh sepakat bahwa zakat hanya diwajibkan kepada seorang Muslim dewasa yang waras, merdeka, dan memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dengan syarat-syarat tertentu pula (Qardhawi. 1997: 96). Menurut ulama Fiqh, zakat tidak diwajibkan kepada non-Muslim, karena zakat merupakan "anggota tubuh" Islam yang paling utama, dan karena itu orang kafir tidak mungkin diminta menunaikannya, serta bukan pula merupakan hutang yang harus dibayarnya setelah masuk Islam.

Hal ini tentu menimbulkan ketimpangan dalam masyarakat, karena warga negara Muslim di-

wajibkan membayar zakat, sementara warga negara non-Muslim tidak memikul kewajiban tersebut. Dalam konteks kebijakan fiskal negara, tidak boleh ada diskriminasi terhadap warga negara dalam memberikan kewajiban kepada negara, termasuk dalam hal perpajakan.

Dengan demikian, jika zakat menjadi instrumen dalam kebijakan fiskal negara, maka sekat-sekat diskriminasi dalam hukum zakat hendaknya dapat diselesaikan, agar semua warga negara sama kedudukannya dalam memenuhi kewajibannya kepada negara.

Untuk menyelesaikan personalan ini, sebagian ulama berpendapat bahwa warga non-Muslim dikenakan jizyah sebagai penyeimbang zakat yang dibayarkan oleh warga Muslim. Hal ini telah dipraktekkan pada masa-masa awal Islam, di mana warga non-Muslim (zimmi) diwajibkan membayar jizyah kepada negara sebagai imbalan atas jaminan perlindungan yang mereka terima. Namun, hal ini tentu tidak relevan lagi di masa sekarang karena semua warga negara memiliki kewajiban yang sama dalam suatu negara dan sudah jarang dikenal lagi istilah kafir zimmi dalam suatu negara berpenduduk Muslim.

Persoalan ini dapat diselesaikan dengan menggunakan pendekatan fenomenologi agama-agama. Zakat merupakan kewajiban keagamaan yang bukan inovasi Al-Qur`an. Konsep pembayaran pajak keagamaan telah ada di Babilonia kuno yang harus dibayarkan oleh semua kelas penduduk dari raja sampai rakyat biasa. Pembayaran tersebut dapat berupa hasil pertain-

an maupun dalam bentuk uang (Zaman, 1996: 167).

Kewajiban zakat atau pajak keagamaan ini juga dapat ditemukan dalam Perjanjian Lama (Lev. 27:30; Deut. 14:22; Num. 18:21; Neh. 11:37). Dalam Al-Qur`an pun berulang kali disebutkan bahwa umat-umat terdahulu juga dikenakan kewajiban untuk membayar zakat. Hanya saja, mengingat perbedaan latar belakang kehidupan sosial ekonomi pada waktu turunnya perintah zakat tersebut, maka obyek dan jumlah zakat yang dikeluarkan berbeda dengan konsep zakat dalam Islam yang dibawa Nabi Muhammad Saw. Selain itu, pembayaran zakat dalam Perjanjian Lama murni dimaksudkan untuk lembaga-lembaga keagamaan, sementara dalam Al-Qur`an zakat ditujukan untuk memberikan dukungan ekonomis kepada masyarakat dan bukan kepada hirarki institusi keagamaan, seperti kepada pendeta dalam tradisi non-Muslim (Zaman, 1996:168-169).

Meskipun demikian, dapat ditarik sebuah "benang merah" bahwa perintah zakat merupakan perintah yang universal. Dengan demikian, dalam konteks kebijakan fiskal negara, pajak keagamaan (Islam: zakat) dapat dikenakan kepada seluruh warga negara, tanpa melakukan diskriminasi keagamaan.

Di samping itu, secara historis hal ini pernah dilakukan oleh Khalifah Umar bin Khatib yang juga memungut zakat dari kaum Nasrani Bani Taghlib. Pada mulanya, Umar telah memutuskan untuk menarik jizyah dari mereka, tetapi mereka memprotesnya. Akhirnya, Umar memerintahkan untuk memungut zakat dengan melipatgandakan jumlah

zakat yang harus mereka bayar (Qardhawi, 1997: 100-102). Lagi pula, mereka memang diperintahkan oleh agama mereka untuk berzakat, yaitu berbuat baik kepada orang-orang yang melarat. Dengan demikian, apabila mereka dibebani dengan zakat, maka sesungguhnya mereka hanya dibebani dengan sesuatu yang sejak mula sudah disyariatkan oleh agama mereka. Terlebih lagi, dalam pendistribusian dana zakat, Islam tidak mengenal adanya diskriminasi antara Muslim dan non-Muslim apabila sesuai dengan kriteria sasaran pendistribusian zakat.

Selain subyek zakat yang berupa individu (person), zakat juga dapat dikenakan kepada badan hukum (recht person) sebagaimana halnya pajak. Badan-badan hukum tersebut seperti perusahaan-perusahaan yang memiliki kekayaan baik berupa benda bergerak maupun tidak bergerak. Zakat yang dikenakan kepada badan-badan hukum tersebut diambil dari saham dan keuntungan perusahaan-perusahaan tersebut (Qardhawi, 1997: 490-497).

## **PENGARUH KEBIJAKAN FISKAL TERHADAP OBYEK ZAKAT**

Al-Qur`an tidak memberikan ketegasan tentang kekayaan yang wajib dikeluarkan zakatnya dan syarat-syarat yang mesti dipenuhi, serta tidak merinci berapa besar yang harus dizakatkan. Persoalan itu diserahkan kepada sunnah Nabi yang menafsirkan tuntutan Al-Qur`an yang masih umum, menerangkan yang masih samar, memperkhusus yang masih terlalu umum, memberi contoh konkrit pelaksanaannya, dan membuat

prinsip-prinsip aktual dan bisa diterapkan dalam kehidupan manusia.

Berkaitan dengan obyek yang dikenakan zakat, Rasulullah Saw menetapkan bahwa zakat dikenakan atas jiwa dan semua jenis harta kekayaan yang dimiliki oleh masyarakat di mana zakat ditetapkan. Zakat atas jiwa disebut zakat fitrah, sedang zakat atas kekayaan dikenal dengan zakat māl.

Memang terdapat beberapa jenis kekayaan yang disebutkan dan diperingatkan dalam Al-Qur`an untuk dikeluarkan zakatnya yaitu emas dan perak (Q.S. 9: 34), tanaman dan buah-buahan (Q.S. 6: 141), hasil usaha (Q.S. 2: 276) Barang-barang tambang yang dikeluarkan dari perut bumi (Q.S. 6: 141).

Selain jenis kekayaan yang disebutkan tersebut, Al-Qur`an hanya merumuskan apa yang wajib dizakatkan dengan rumusan yang sangat umum yaitu dengan kata "kekayaan" (amwāl) (Q.S. 9:103; 4: 52). Para ulama fiqh berbeda pendapat tentang makna "kekayaan" tersebut. Menurut mazhab Hanafi, kekayaan adalah segala sesuatu yang dapat dipunyai dan bisa diambil manfaatnya menurut kebiasaan. Sesuatu yang dipunyai dan bisa diambil manfaatnya secara konkrit adalah kekayaan, seperti tanah, binatang ternak, barang-barang perlengkapan, dan uang.

Konsekuensi dari definisi ini adalah bahwa kekayaan berarti hanya yang berwujud benda sehingga dapat dipegang dan dipunyai. Akibat lebih lanjut ialah bahwa manfaat dari benda yang konkrit itu, seperti penempatan rumah, jasa transportasi, sewa pakaian, tidak

termasuk kekayaan (Qardhawi, 1997: 123-124).

Menurut mazhab Syafi'i, Maliki, dan Hanbali, manfaat-manfaat itu termasuk kekayaan. Menurut mereka yang penting bukanlah dapat dipunyai sendiri tetapi dipunyai dengan menguasai sumbernya, karena seseorang yang memiliki sebuah mobil misalnya, tidak membatasi orang lain untuk menggunakan mobil tersebut. Pendapat ini dipegang oleh para ahli hukum positif. Bagi mereka, manfaat-manfaat itu adalah kekayaan. Demikian juga halnya dengan hak-hak, seperti hak pengarang, hak paten, dan sebagainya. Oleh karena itu, kekayaan menurut mereka lebih luas daripada kekayaan menurut ahli-ahli fiqh.

Seharusnya obyek zakat juga mencakup kekayaan dalam bentuk manfaat sebagaimana yang dipahami oleh para ahli hukum positif. Karena terkadang kekayaan dalam bentuk ini justru sangat besar dan cara memperolehnya juga lebih mudah seperti hak cipta dan hak paten yang pendapatannya terus mengalir.

Sesuai dengan konteks perekonomian masyarakat pada masa Nabi Muhammad s.a.w., jenis harta yang dikenakan zakat meliputi: hasil pertanian dan perkebunan; hasil peternakan; harta niaga; uang; hasil tambang dan; harta temuan atau lebih dikenal dengan rikāz. Jenis harta ini kemudian dirinci lagi untuk menentukan jenis masing-masing yang dapat dikenakan zakat.

Untuk konteks kehidupan perekonomian sekarang yang lebih banyak bertumpu pada sektor industri dan jasa ketimbang pada olah pertanian dan peternakan yang tradi-

sional, banyak jenis kekayaan dan rinciannya yang sangat menonjol dan bahkan menjadi alat kesombongan kelas, akan tetapi dalam aturan fiqh belum banyak disinggung. Misalnya dalam hal jenis kekayaan sebagai ketentuan sekunder, tidak terdapat kendaraan dan rumah mewah. Dalam rinciannya, kategori harta perniagaan masih terbatas pada jual beli barang, belum mencakup jual beli jasa keahlian atau profesi. Kategori ternak belum memasukkan misalnya ternak unggas dan ikan air tawar. Alat pembayaran (mata uang) pun masih terbatas pada uang emas dan perak. Demikian pula dalam kategori barang tambang (ma'adin) belum memasukkan minyak bumi, timah, permata, dan sebagainya. Persoalannya sederhana, karena jenis dan atau rincian kekayaan-kekayaan itu pada masyarakat Nabi Muhammad Saw 14 abad yang lalu belum berkembang atau bahkan belum ada dalam kenyataan.

Tidak dicantumkannya jenis-jenis kekayaan seperti pada masa sekarang bukan berarti bahwa jenis kekayaan itu tidak terkena zakat karena tidak ada referensinya dalam hadis-hadis Nabi Muhammad Saw Apa yang telah dibakukan oleh para fuqaha pada masa lalu meskipun merupakan bahan masukan yang berharga seharusnya tidak menutup pintu ijtihad dalam menentukan jenis kekayaan yang wajib dikenakan zakat (Ali, 1988: 54).

## PENUTUP

Keuangan negara modern, pada umumnya dan termasuk juga di Indonesia, tidak memasukkan

zakat sebagai sumber penerimaan. Zakat diserahkan kepada masing-masing individu atau masyarakat. Pemerintah berusaha menjadikan pajak sebagai sumber penerimaan utama. Pengenaan pajak kepada masyarakat belum mempertimbangkan pengeluaran zakat yang dilakukan oleh masyarakat. Akibatnya, potensi dana zakat belum terkumpul secara maksimal dan pemanfaatannya pun belum optimal.

Berdasarkan kajian terhadap kebijakan fiskal pada masa awal Islam, terlihat bahwa zakat memainkan peranan yang sangat penting untuk mencapai tujuan kebijakan fiskal, yaitu untuk membiayai pengeluaran pemerintah (budgetair) dan untuk melakukan fungsi pengaturan dalam rangka mencapai tujuan ekonomi tertentu, seperti pertumbuhan ekonomi dan penciptaan investasi dan lapangan kerja.

Hal ini tidak jauh berbeda dengan fungsi pajak dalam kebijakan fiskal modern. Oleh karena itu, zakat dan pajak mempunyai persamaan dalam kedudukannya dalam kebijakan fiskal. Dengan demikian, integrasi zakat dan pajak dapat dibenarkan berdasarkan perbandingan analisis fiskal ini. Persoalannya kemudian adalah hukum zakat yang terlanjur dibakukan oleh umat Islam menghalangi terintegrasinya zakat dan pajak dalam kebijakan fiskal suatu negara (Muslim). Akibatnya zakat dan pajak tetap menjadi dua entitas yang tidak dapat disatukan.

Untuk itu, perlu dilakukan rekonstruksi fiqh zakat dengan melakukan kajian kritis terhadap hukum zakat yang telah ada. Hal ini sebenarnya telah dilakukan oleh beberapa ulama Islam kontemporer

seperti Yusuf Qardhawi yang menawarkan berbagai perubahan menyangkut subyek dan obyek zakat serta sasaran pendistribusian zakat. Namun, dalam persoalan tarif dan nisab zakat tidak mengalami pergeseran apa pun, padahal dengan menggeser tarif zakat inilah integrasi zakat dan pajak dalam kebijakan fiskal dapat lebih mudah dijalankan.

Dengan kata lain, menurut ulama fiqh tarif zakat merupakan hal yang tertutup pintu ijtihad atasnya. Padahal, pengintegrasian zakat dan pajak sebagai instrumen dalam kebijakan fiskal sangat terkait dengan "permainan" pada angka-angka tarif zakat yang akan dikenakan dalam rangka mencapai tujuan kebijakan fiskal itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Shaikh Mahmud. 1947. *Economics of Islam* (Delhi: Idarat-i Adabiyat-i)
- Ali, Muhamamad Daud. 1988. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press)
- Bohari. 2002. *Pengantar Hukum Pajak* (Jakarta: Raja Grafindo Persada).
- Brotodihardjo, Santoso. 1998. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: Refika Aditama)
- Chapra, Umer. 2001. *Masa Depan Ilmu Ekonomi: Sebuah Tinjauan Islam*. terjemahan *The Future of Economics an Islamic Perspective* (Jakarta: Gema Insani Press)
- Faridi, F.R.. 1980. "Zakat and Fiscal Policy" dalam Khurshid Ahmad (ed). 1980. *Studies in Islamic Economics* (Leicester: The Islamic Foundation)
- Hasan, Zubair. 1988. "Distributional Equity in Islam" dalam Munawar Iqbal (ed). 1988. *Distributive Justice and Need Fulfilment in an Islamic Economy* (Leicester: The Islamic Foundation)
- Kahf, Monzer. 1995. *Ekonomi Islam, Telaah Analitik terhadap Fungsi Sistem Ekonomi Islam*. terjemahan dari *The Islamic Economy: Analytical of the Functioning of the Islamic Economic System* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)
- Khan, Muhammad Akram. 1983. *Issues in Islamic Economics* (Lahore: Islamic Publication Ltd)
- Mannan, M Abdul. 1997. *Ekonomi Islam: Teori dan Praktek*. PT. Dana Bhakti Prima yasa: Yogyakarta.
- Mas'udi, Masdar Farid. 1991. *Agama Keadilan Risalah Zakat (Pajak) dalam Islam* (Jakarta: Pustaka Firdaus).
- Oran, Ahmad dan Salim Rashid, 1989. "Fiscal Policy in Early Islam" in Sayed Afzal Peerzade. 1996. *Readings in Islamic Fiscal Policy* (Delhi: Adam Publisher and Distributor).
- Al-Qardawi, Yusuf. 1997. *Hukum Zakat*, Edisi terjemahan (Bogor: Litera AntarNusa).

- Quthb, Sayyid. 1984. *Keadilan Sosial dalam Islam*. terj. dari *al-'Adalah al-Ijtimā'iyah fi al-Islām* (Bandung: Pustaka)
- Rais, Amin. 1987. *Cakrawala Islam* (Bandung: Mizan)
- Reksoprayitno, Soediyono. 1992. *Ekonomi Makro, Pengantar Analisis Pendapatan Nasional* (Yogyakarta: Liberty).
- Ash-Shiddieqy, T.M. Hasbi. 1999. *Pedoman Zakat* (Semarang: Pustaka Hayam Wuruk).
- Siddiqi, Muhammad Nejatullah. 1988. "The Guarantee of a Minimum Level of Living in an Islamic State" dalam Munawar Iqbal. 1988. *Distributive Justice and Need Fulfilment in an Islamic Economy* (Leicester: The Islamic Foundation)
- Suparmoko, M. 2000. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: BPFE).
- Surantono, Bambang dan Mulyadi PS. 1993. *Pengetahuan Praktis Perpajakan* (Yogyakarta: Liberty).
- Tazkia Oline. *Kebijakan Fiscal dalam Islam*. Mustafa Edwin Nasution.
- Wijaya M, Faried. 2000. *Seri Pengantar Ekonomika. Ekonomikamakro, Ed. 3* (Yogyakarta: BPFE).
- Wijaya, M Faried. 2000. *Ekonomikamakro* (yogyakarta: BPFE)
- Zaman, S.M. Hasanuz. 1996. *Economic Functions of an Islam State* (Leicester: The Islamic Foundation)